

2012

**COMMISSION
DE
RÉFORME
DES
SERVICES
PUBLICS
DE
L'ONTARIO**

**DES SERVICES PUBLICS POUR LA POPULATION ONTARIENNE :
CAP SUR LA VIABILITÉ ET L'EXCELLENCE**



2012

COMMISSION
DE
RÉFORME
DES
SERVICES
PUBLICS
DE
L'ONTARIO

DES SERVICES PUBLICS POUR LA POPULATION ONTARIENNE :
CAP SUR LA VIABILITÉ ET L'EXCELLENCE

Pour avoir la version électronique du document, visiter le site Web
du ministère à :
www.fin.gov.on.ca/fr/reformcommission/

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2012
ISBN 978-1-4435-8899-7 (Imprimé)
ISBN 978-1-4435-8900-0 (HTML)
ISBN 978-1-4435-8901-7 (PDF)

This document is available in English under the title:
Commission on the Reform of Ontario's Public Services.

Table des matières

Message du président	vii
Biographies des membres de la Commission	xi
Résumé	1
 Chapitre 1 : La nécessité de prendre des mesures financières décisives	
Les perspectives : Trois scénarios	70
Dette et déficits	78
L'économie : Comment en sommes-nous arrivés là?	81
L'économie : Qu'est-ce qui nous attend?	85
Incidences sur les revenus	90
Perspectives de dépenses	95
Conclusion	107
 Chapitre 2 : Le défi financier en contexte	
Les années 1990	109
Précisions sur la situation de l'Ontario	113
Revenus et dépenses : Comparaison de l'Ontario avec les autres provinces	116
Le défi	121
 Chapitre 3 : Notre mandat et notre approche	
Le mandat de la Commission	123
Directives générales applicables aux mesures visant à équilibrer le budget	124
Une vision globale et ambitieuse en matière d'excellence	131
Qu'entend-on par exceller dans le domaine des politiques et des services publics?	131

Chapitre 4 : Transformation réussie : Processus et structures

Planification budgétaire.....	136
-------------------------------	-----

Chapitre 5 : Santé

Contexte.....	145
Le coût : aujourd'hui et demain.....	147
Le système de santé est-il durable?	149
Réalité des faits, mesures et comparaisons	152
Quelle est l'occasion qui s'offre à nous?	167
Recommandations pour transformer les problèmes en occasions	173
Questions financières.....	175
Abattre les cloisons afin de créer un système de soins de santé intégré.....	176
RLISS 2.0.....	177
Gouvernance et structures.....	184
Politique fondée sur des preuves.....	185
Hôpitaux.....	186
Médecins.....	188
Soins communautaires, soins à domicile et soins de longue durée	191
Promotion de la santé et prévention	193
Écoles de médecine/Formation.....	195
Médicaments.....	195
Mesures d'efficience permettant de réaliser des économies	198
Portée du secteur public	200
Processus de réforme	200
Conclusion	201

Chapitre 6 : Éducation élémentaire et secondaire

Contexte historique et nouvelles tendances	203
Le défi	205
Principes et objectifs de la Commission.....	208
Investir dans l'avenir de l'éducation des Premières nations.....	209

Coût du programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein	213
Effectif des classes	215
Le personnel non enseignant.....	218
Limiter le nombre de crédits financés au palier secondaire	219
Améliorer l'efficacité du transport des élèves.....	220
Un plan détaillé pour limiter à 1 % la hausse annuelle des dépenses de l'éducation	222
Prôner des solutions fondées sur des données probantes pour l'éducation de l'enfance en difficulté.....	225
Réforme des écoles provinciales	227
Des incitatifs appropriés pour le personnel enseignant.....	228
Offrir les services plus efficacement.....	231
Maîtriser le coût des prestations de retraite	234
Favoriser un marché du travail efficient pour le personnel enseignant	236

Chapitre 7 : Éducation postsecondaire

Les défis à venir	239
Établir des objectifs précis	241
La situation actuelle ne peut perdurer	243
Principales recommandations	244
Conclusion	258

Chapitre 8 : Programmes sociaux

Le défi	261
La transformation des programmes de prestations de l'Ontario.....	261
Le bien-être de l'enfance.....	270
La Prestation ontarienne pour enfants	270
Autres programmes sociaux.....	271
Contributions du secteur à but non lucratif.....	273
Obligations à impact social	274

Chapitre 9 : Services d'emploi et de formation

Importance des services d'emploi et de formation	277
Défis associés au marché du travail en Ontario	278
Services d'emploi et de formation fournis par les ministères de l'Ontario	278
Renforcer l'information sur le marché du travail et les politiques fondées sur des preuves	283
Mettre à profit les commissions de planification de la main-d'oeuvre	284
Améliorer le lien entre la formation et le développement économique	285
Système d'apprentissage de l'Ontario	286

Chapitre 10 : Immigration

L'importance économique de l'immigration	287
Tendances récentes de l'immigration	288
Intégration des immigrants	291

Chapitre 11 : Soutien des entreprises

Vision économique	299
Prêts pour la croissance	302
Genres de soutiens accordés aux entreprises	305
Notre opinion au sujet des subventions accordées aux entreprises	308

Chapitre 12 : Infrastructure, biens immobiliers et électricité

Infrastructure	321
Biens immobiliers	326
Électricité	327

Chapitre 13 : Environnement et richesses naturelles

Réforme nécessaire	335
--------------------------	-----

Chapitre 14 : Secteur de la justice

Contexte historique	347
Principes et buts de la Commission pour le secteur de la justice.....	351
Gains d'efficience.....	357
Infrastructure immobilière.....	359
Gouvernement fédéral	360

Chapitre 15 : Relations de travail et rémunération

Taille des effectifs du secteur parapublic et degré de syndicalisation.....	363
Tendances dans les relations de travail et l'emploi en Ontario	364
Rémunération totale	364
Le défi	366
Principes	368
Un système équilibré, efficace et transparent	369

Chapitre 16 : Dépenses de fonctionnement et d'administration

Contexte.....	383
Le défi	386
Transformation de ServiceOntario	387
Examen des mandats des organismes	390
Recours accru aux autorités administratives déléguées pour fournir les services réglementaires	391
Utiliser d'autres options de prestation des services pour les fonctions relatives à l'information et à la technologie de l'information.....	394
Trouver un juste équilibre entre la responsabilisation et l'efficience	395
Recourir aux services communs dans le secteur parapublic	396
Rendre l'administration des programmes de paiements de transfert et de subventions plus efficiente	400

Chapitre 17 : Entreprises publiques

Entreprises publiques de l'Ontario	403
Créer une valeur supplémentaire grâce aux entreprises publiques de l'Ontario	406

Chapitre 18 : Intégrité des revenus

Renforcement de la conformité	411
Revenus non fiscaux.....	418
Revenus fiscaux.....	419

Chapitre 19 : Gestion du passif

Introduction	429
Risques de passif futurs.....	431
Risques environnementaux.....	441
Risques pour l'Ontario posés par le gouvernement fédéral	441
Risques pour l'Ontario liés au secteur municipal	444
Risques inconnus.....	447
<i>Loi de 1999 sur la protection des contribuables.....</i>	<i>448</i>

Chapitre 20 : Relations intergouvernementales

Relations fédérales-provinciales	450
Introduction : Contexte fédéral-provincial.....	450
Incidence possible des mesures fédérales sur la situation financière de l'Ontario	457
Secteurs pouvant faire l'objet d'une réforme.....	462
Collaborer afin de rationaliser les services publics	469
Relations provinciales-municipales	477
La relation financière.....	477
Soutien provincial historique fourni récemment aux municipalités de l'Ontario.....	478
Avenir du soutien provincial aux municipalités.....	482
La province et les municipalités utilisent la même assiette de l'impôt foncier	485
Accroître l'efficience de la relation nouée aux fins de la prestation des services.....	486

Annexe 1 : Recommandations de la Commission.....	487
---	------------

Annexe 2 : Acronymes	537
-----------------------------------	------------

Message du président

Monsieur le Premier Ministre McGuinty,

Monsieur le Ministre Duncan,

Je vous remercie de m'avoir invité à présider la Commission de réforme des services publics de l'Ontario, qui pourrait marquer un tournant dans l'histoire de la province. Je suis heureux de vous présenter les idées contenues dans le présent rapport.

Je vous suis particulièrement reconnaissant d'avoir donné à la Commission un mandat allant au-delà de la simple réduction des coûts. Nous avons ainsi pu nous pencher sur presque toutes les activités du gouvernement et réfléchir sérieusement à la façon d'améliorer son mode de fonctionnement, ce dont bénéficieront tous les citoyens de la province. Ce mandat reconnaît que les Ontariennes et Ontariens méritent d'avoir accès aux meilleurs services publics qui soient à un coût abordable.

Permettez-moi d'abord de remercier les trois autres commissaires. L'expérience vaste et variée ainsi que l'intelligence vive de Dominic Giroux, Susan Pigott et Carol Stephenson ont enrichi notre réflexion. De plus, la Commission a pris connaissance des points de vue et du travail d'un grand nombre de personnes faisant partie du gouvernement et d'intervenants externes, qui ont pris le temps de nous faire part de leurs opinions. Nous avons reçu un excellent soutien du Secrétariat sous la direction de Scott Thompson. Le personnel du ministère des Finances nous a rendu de grands services. Enfin, un grand nombre de personnes au sein du gouvernement de l'Ontario nous ont communiqué leurs idées et nous ont donné accès à leurs données.

En raison de la grande portée de notre mandat et du temps limité dont nous disposons, il nous a été impossible de mener de vastes consultations. Toutefois, tous les groupes à qui nous avons demandé de parler ont non seulement accepté notre invitation, mais nous ont également fait part de leurs idées pour mettre en oeuvre des réformes dans leur domaine. Nous les en remercions tous.

L'Ontario fait face à deux défis financiers de taille. Le premier consiste à éliminer un déficit élevé, ce qui demandera de nombreuses années. Cependant, ce n'est pas tout. Il va sans dire qu'il faut faire tout ce qui est possible pour hausser le taux de croissance économique future. Beaucoup de mesures ont été prises en ce sens comme les réinvestissements dans l'éducation et la réforme du régime fiscal. Toutefois, en raison du ralentissement imminent de l'expansion de la population active et de la faible croissance de la productivité de la province affichée récemment, l'Ontario ne peut s'attendre à ce que la croissance vigoureuse des années passées reprenne. Cela signifie que les intenses restrictions budgétaires auxquelles il faudra procéder au cours des prochaines années afin d'éliminer le déficit pourraient être atténuées, mais légèrement. On ne peut tout simplement pas recommencer à dépenser comme on le faisait récemment.

Ce contexte fait en sorte que les mesures à prendre vont bien au-delà de la simple réduction ou restriction des coûts. L'histoire nous apprend que, lorsque les gouvernements se contentent de réduire les coûts, dans bien des cas, l'amélioration de la situation financière qui en découle s'estompe après quelques années en raison des pressions de plus en plus fortes qui s'exercent. En bout de ligne, les dépenses recommencent à augmenter et on obtient le même résultat, mais à un coût plus élevé.

En période de croissance économique modeste, la seule façon d'éliminer le déficit et de maintenir l'équilibre budgétaire est de réformer les programmes gouvernementaux et la façon dont ils sont dispensés.

Il faut voir la situation actuelle comme une occasion à saisir et non comme un problème à régler. L'Ontario peut et devrait avoir les meilleurs services publics au monde. L'occasion nous est offerte d'atteindre cet objectif. Pour y parvenir, nous devrions nous inspirer des mesures prometteuses qui ont été prises par d'autres territoires ayant fait face à des défis semblables.

Toutefois, pour être en tête du peloton, nous devons aller encore plus loin. L'Ontario devrait devenir le premier gouvernement visant sans relâche à améliorer la qualité et l'efficacité des services publics. Certains diront que les gouvernements ne peuvent atteindre ce but parce qu'ils ne sont pas assujettis à la discipline découlant de la nécessité de réaliser un bénéfice et ne répondent pas de leurs décisions devant un groupe d'actionnaires. Or, le gouvernement de l'Ontario doit rendre des comptes à plus de 13 millions d'actionnaires, soit les contribuables, qui ne veulent pas que leur gouvernement accuse un déficit et qui estiment qu'ils paient suffisamment d'impôt. Ce devrait être la seule motivation dont le gouvernement a besoin.

Nous devons insuffler cette motivation à tous les ministères du gouvernement et au secteur parapublic. Les objectifs des programmes doivent être clairs. De plus, il faut définir des paramètres permettant de déterminer si ces objectifs ont été atteints et, lorsqu'ils ne le sont pas, les programmes doivent être modifiés.

Le gouvernement doit constamment comparer son niveau d'efficacité et d'efficacité à celui du secteur privé et des meilleures fonctions publiques au monde. Il doit être disposé à mettre de côté ses anciennes priorités (et à offusquer les personnes qui les défendent) et à établir de nouvelles priorités (qui, dans bien des cas, n'ont personne pour les défendre) selon les besoins.

Il doit prendre des décisions difficiles en ce qui concerne les services qui devraient être dispensés par la fonction publique et ceux qui devraient l'être par le secteur privé.

Le service public doit redevenir une occupation honorée et respectée afin que l'on puisse attirer les meilleurs employés de la province et les rémunérer adéquatement en fonction des résultats qu'ils obtiennent, et non en fonction des efforts qu'ils déploient. Une fonction publique pouvant réfléchir sérieusement et sagement aux politiques publiques et dispenser des programmes efficaces de façon efficace est un atout précieux.

L'Ontario doit être un chef de file dans la transformation de services publics réactifs en services publics proactifs. Que ce soit dans les secteurs des soins de santé, des services sociaux, de l'éducation, de la formation, du développement économique ou ailleurs, le gouvernement a tendance à réparer les pots cassés. L'Ontario doit plutôt prévoir les problèmes et prendre les mesures nécessaires pour les éviter. Pour ce faire, le gouvernement doit avoir une grande capacité de recherche à l'interne et pouvoir compter sur des intervenants externes.

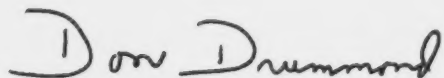
La Commission a formulé des centaines de recommandations visant à accroître l'efficacité et l'efficience de la prestation des services publics.

Aucune des décisions ne sera facile à prendre. De plus, un grand nombre de nos propositions susciteront des critiques véhémentes. Toutefois, il ne faut pas oublier que nos recommandations permettront de restreindre les dépenses de la façon requise pour équilibrer le budget d'ici 2017-2018 *uniquement si elles sont toutes mises en œuvre* et si elles imposent leur propre discipline. Nous nous attendons à ce qu'un grand nombre de nos recommandations soient rejetées et nous l'acceptons. Toutefois, si une recommandation est rejetée, il ne faut pas se contenter du statu quo. Il faut la remplacer par une meilleure idée procurant un avantage budgétaire semblable.

De par leur nature et leur portée, nos recommandations peuvent faire peur. En fait, elles peuvent sembler si difficiles à mettre en œuvre que le gouvernement pourrait croire qu'il n'a pas la capacité politique et bureaucratique d'agir. Or, il est avantageux d'agir rapidement et sur plusieurs fronts à la fois. Si les mesures de réforme et de restriction ciblent certains programmes ou secteurs, elles pourraient créer un sentiment d'injustice. Une réforme de grande envergure renforcera la notion voulant que nous avons tous un rôle à jouer et que les Ontariennes et Ontariens peuvent la soutenir car, en bout de ligne, ils bénéficieront des changements apportés. En outre, les réformes échoueront si le public ne les soutient pas.

Bien qu'il ne s'agisse pas de l'une de nos recommandations officielles, je vous encourage vivement à envisager de tenir de plus vastes consultations sur les défis économiques et financiers auxquels la province fait face. La population de l'Ontario n'a pas encore saisi la mesure dans laquelle le lent déclin de l'assise manufacturière de la province a miné l'avantage économique dont jouissait la province par rapport au reste du Canada et la capacité à long terme du gouvernement provincial de financer les services publics auxquels elle attache tant d'importance. L'examen de notre rapport devrait dépasser le cadre de l'Assemblée législative et se faire en consultation avec l'ensemble de la population lors d'assemblées publiques locales et de rencontres avec les intervenants. La réussite des réformes repose sur un public bien informé.

Il faut passer à l'action dans les plus brefs délais. On prévoit que le déficit sera de 16 milliards de dollars cette année. Si on n'agit pas, le déficit aura presque doublé d'ici 2017-2018 et la dette atteindra plus de la moitié du produit intérieur brut. Il faut prendre des mesures fermes et décisives pour quitter ce terrain glissant qui ne peut mener qu'à la catastrophe. À une époque où on entend constamment parler de pays qui n'ont pas su maîtriser leurs finances et sont tombés dans le gouffre, au détriment de leurs citoyens, l'Ontario doit se démarquer par son excellence inégalée.



Don Drummond

Président

Commission de réforme des services publics de l'Ontario

Remerciements

Nous tenons à remercier le Secrétariat de la Commission de réforme
des services publics de l'Ontario :

Barb Brownlee, Stephen Donnelly, Craig Fowler, Caspar Hall, Art Komarov,
Jenna LeBlanc, Kaleb Ruch et Jonathan Tekle.

Biographies des membres de la Commission

Don Drummond, président



M. Don Drummond est actuellement membre de la faculté Matthews de politiques publiques mondiales de l'Université Queen's. Il est né et a grandi à Victoria, en Colombie-Britannique, et est diplômé de l'Université de Victoria. Il a ensuite obtenu une maîtrise en économie de l'Université Queen's. Il possède également un doctorat honorifique de l'Université Queen's.

M. Drummond est entré au service du ministère fédéral des Finances après ses études à l'Université Queen's. Pendant près de 23 ans au sein de ce ministère, il a occupé divers postes lui conférant des responsabilités croissantes dans les domaines de l'analyse économique et de la prévision, de la politique budgétaire et de la politique fiscale. Dans l'exercice de ses trois derniers postes, il a respectivement assumé les fonctions de sous-ministre adjoint, Politique budgétaire et analyse économique, puis de sous-ministre adjoint, Politique et législation fiscale, et en dernier lieu, de sous-ministre associé. À ce poste, M. Drummond chapeautait l'analyse économique, la politique budgétaire, la politique fiscale, la politique sociale et les relations fédérales-provinciales. Il coordonnait aussi la planification des budgets fédéraux annuels.

De 2000 à 2010, M. Drummond a cumulé les fonctions de premier vice-président et économiste en chef à la Banque TD. Il était entre autres responsable des travaux des Services économiques TD en matière d'analyse et de prévision économique pour le Canada et l'étranger. Les Services économiques TD sont également chargés d'analyser les principales politiques qui influent sur la performance économique, notamment les politiques monétaires et budgétaires.



Dominic Giroux, membre de la Commission

Dominic Giroux est recteur et vice-chancelier de l'Université Laurentienne.

Avant sa nomination à l'Université Laurentienne, M. Giroux était sous-ministre adjoint au ministère de l'Éducation et au ministère de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario, après avoir oeuvré comme cadre supérieur dans deux conseils scolaires de langue française du Sud et de l'Est de l'Ontario.

M. Giroux a débuté en éducation comme conseiller scolaire à 19 ans et a été élu président de conseil scolaire à 21 ans à Ottawa. En 2011, il a reçu le prix national des 40 plus performants âgés de moins de 40 ans.

M. Giroux préside le conseil d'administration de l'École de médecine du Nord de l'Ontario, copréside le Consortium national de formation en santé (CNFS) et le Conseil ontarien pour l'articulation et le transfert, et est membre du conseil d'administration du Centre d'excellence en innovation minière, de la Société de développement du Grand Sudbury, et de la Banque d'aliments de Sudbury. Il a également oeuvré à titre de co-conseiller spécial pour la création d'un Institut des politiques du Nord et fut nommé au Conseil consultatif de développement du Cercle de feu de la province.

Membre de l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, M. Giroux est titulaire d'un baccalauréat en sciences sociales et d'un baccalauréat en éducation de l'Université d'Ottawa, ainsi que d'une maîtrise en administration des affaires de l'École des Hautes études commerciales (HEC), à Montréal.

Susan Pigott, membre de la Commission



M^{me} Susan Pigott est vice-présidente des Communications et de l'Engagement communautaire au Centre de toxicomanie et de santé mentale (CAMH) de Toronto.

Après avoir terminé sa formation d'infirmière à l'école de soins infirmiers de l'hôpital Wellesley de Toronto, elle a travaillé comme infirmière autorisée pendant 10 ans à Toronto ainsi qu'en Australie et en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

En 1978, M^{me} Pigott a obtenu une maîtrise en travail social de l'Université de Toronto. Par la suite, elle a travaillé dans le secteur des services humanitaires sans but lucratif pendant plus de 25 ans. Avant de se joindre à CAMH, elle assumait les fonctions de chef de la direction à la maison St. Christopher, un organisme communautaire multiservices établi dans l'ouest de Toronto. Auparavant, elle a oeuvré pendant sept ans à Centraide du grand Toronto, d'abord à titre de directrice de la répartition des contributions, puis comme vice-présidente du financement. En 2006-2007, elle a pris un congé autorisé à la maison St. Christopher pour diriger la campagne pour l'engagement des citoyens à l'appui de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario.

Bénévole active, M^{me} Pigott a siégé à de nombreux comités, notamment ceux du Community Social Planning Council, du Hospital for Sick Children et de Soulpepper Theater Company. Elle fait actuellement partie du conseil d'administration de la Greater Toronto CivicAction Alliance, de la Change Foundation et de Workman Arts.

Carol Stephenson, O.C., membre de la Commission



M^{me} Carol Stephenson est rectrice de la Richard Ivey School of Business à l'Université Western Ontario, et présidente de la chaire Lawrence G. Tapp en leadership.

Depuis qu'elle s'est jointe à l'école de commerce Ivey en 2003, M^{me} Stephenson a entrepris de remodeler l'enseignement des études commerciales. Chef de la direction grandement respectée, elle met au service de l'une des écoles de commerce les plus renommées au Canada plus de 30 années d'expérience progressive acquises dans les domaines du marketing, des activités opérationnelles, de la planification stratégique, du développement technologique et de la gestion financière.

M^{me} Stephenson siège actuellement à différents conseils d'administration de plusieurs grandes sociétés canadiennes ainsi qu'à divers importants comités gouvernementaux. En outre, elle remplit les fonctions d'administratrice chez Intact Financial Services Corporation (auparavant ING Canada) et chez Manitoba Telecom Services Inc. Par ailleurs, M^{me} Stephenson a précédemment siégé au conseil d'administration de GM Canada, jusqu'à sa nomination par les gouvernements du Canada et de l'Ontario au conseil d'administration de General Motors Company. M^{me} Stephenson est présidente du Conseil consultatif du fonds pour la recherche en Ontario, ainsi que du Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, du gouvernement fédéral. En novembre 2006, elle a été nommée par le gouvernement fédéral au conseil d'administration du Comité d'organisation des Jeux olympiques d'hiver de Vancouver (COVAN). Son travail communautaire et son engagement au sein de l'industrie lui ont valu une très grande reconnaissance. On soulignera notamment sa nomination, en décembre 2009, à titre d'Officier de l'Ordre du Canada.

Résumé

Les Ontariennes et Ontariens désirent que leur gouvernement dispense d'excellents services publics. La Commission de réforme des services publics de l'Ontario comprend et appuie ce désir. À notre avis, rien n'empêche l'Ontario de dispenser les meilleurs services publics au monde, pourvu que la population de la province puisse se les permettre. En vue de réaliser ce désir, il faut accomplir trois choses très importantes. Premièrement, nous devons comprendre les défis économiques de l'Ontario et prendre des mesures pour les relever. Deuxièmement, nous devons rétablir l'équilibre budgétaire et faire en sorte qu'il soit viable à long terme. Troisièmement, nous devons améliorer l'efficacité de toutes les activités du gouvernement afin d'optimiser les deniers publics. Le présent rapport porte sur ces questions et fournit un guide pour qu'un jour les Ontariennes et Ontariens puissent compter sur des services publics qui sont excellents et abordables, soit les services publics qu'ils désirent et méritent.

La nécessité de prendre des mesures financières décisives

Les défis auxquels l'Ontario fait face sur le plan économique et financier sont plus importants que ne le croient la plupart des Ontariennes et des Ontariens. Nous ne pouvons plus compter sur une reprise de la forte croissance économique et de la prospérité auxquelles l'Ontario est habitué et sur lesquelles la province a bâti ses services publics. Nous ne pouvons pas compter non plus sur une croissance régulière et fiable des revenus pour financer les programmes gouvernementaux. Si les décideurs n'agissent pas sans tarder pour remédier à cette situation, l'Ontario accusera une série de déficits qui mettraient en péril l'avenir économique et social de la province. Une grande partie de cette tâche peut être accomplie grâce à une réforme de la prestation des services publics qui, en plus d'aider à éliminer le déficit, est justifiée en soi. Abordabilité et excellence ne sont pas incompatibles; ces concepts peuvent être jumelés en misant sur l'efficacité, qui permet de composer avec l'impératif financier et de réaliser le souhait des Ontariennes et des Ontariens que la prestation des services soit améliorée. Toutefois, pour arriver à équilibrer le budget, il faudra aussi prendre des décisions difficiles qui entraîneront la réduction de prestations pour certains. Étant donné qu'un grand nombre des programmes de prestations en place ne sont pas viables, le gouvernement devra déterminer la meilleure façon de procéder pour s'assurer que les prestations sont versées aux personnes qui en ont le plus besoin. Le traitement adopté peut présenter des difficultés, mais il en vaut la peine.

Le déficit de 14 milliards de dollars qu'a affiché l'Ontario en 2010-2011 représente 2,3 % du produit intérieur brut (PIB), soit le plus important déficit par rapport au PIB de toute province. La dette nette s'est chiffrée à 214,5 milliards de dollars, ce qui équivaut à 35 % du PIB. Dans le budget de l'Ontario de 2011, le gouvernement a fixé comme objectif d'équilibrer le budget en 2017-2018, au moins trois ans après l'échéancier établi par les autres provinces. Le gouvernement a demandé à la Commission de l'aider à atteindre, voire à devancer, son objectif d'élimination du déficit.

Nous avons commencé par évaluer le **scénario du budget de 2011** pour les sept prochaines années. Le gouvernement a réitéré son engagement d'équilibrer le budget d'ici 2017-2018. Toutefois, comme l'a fait le vérificateur général, nous avons conclu que les mesures annoncées dans le budget de 2011 ne suffiraient sans doute pas à rétablir l'équilibre budgétaire. Si des plans sont en voie d'élaboration au sein du gouvernement en vue de procéder à toutes les compressions requises, la Commission n'en a pas été mise au courant.

Nous avons ensuite élaboré un **scénario de statu quo**, qui décrit notre perception de l'évolution de la situation financière de l'Ontario si aucune modification n'est apportée aux politiques, aux programmes et aux pratiques du gouvernement. Pour la croissance de l'économie et des revenus, nous avons utilisé des hypothèses plus prudentes que celles présentées dans le budget de 2011 en raison surtout de la détérioration des perspectives économiques depuis mars 2011. De plus, nous avons supposé que l'inflation, la croissance démographique, le vieillissement de la population, les effectifs scolaires, etc. continueraient d'avoir une incidence sur la croissance des programmes.

La projection ainsi obtenue indique que le déficit ferait plus que doubler pour atteindre 30,2 milliards de dollars en 2017-2018 et que la dette publique nette serait de 411,4 milliards de dollars, ce qui représente un peu moins de 51 % du PIB de la province. Pour éviter ce résultat, nous avons élaboré un **scénario privilégié** qui permettrait d'équilibrer le budget en 2017-2018. Il prévoit des revenus nettement inférieurs à ceux prévus dans le budget de 2011 et une croissance beaucoup plus faible des dépenses de programmes.

Il sera difficile d'atteindre l'objectif fixé, mais nous estimons que nos recommandations permettront d'y parvenir. Notre mandat nous interdit expressément de proposer de nouveaux impôts ou des hausses d'impôt ou de taxe. Toutefois, le gouvernement peut prendre diverses mesures pour générer des revenus supplémentaires. Malgré cela, les fonds nécessaires pour éliminer le manque à gagner de 30,2 milliards de dollars prévu pour 2017-2018 doivent surtout provenir de réductions des dépenses. Pour équilibrer le budget, la province doit viser un niveau de dépenses en 2017-2018 qui est de 17 % inférieur au montant indiqué dans le scénario de statu quo. Cette baisse est considérable compte tenu de la voie dans laquelle on s'est engagé au chapitre des dépenses. Il s'agit d'un mal nécessaire pour mettre fin au phénomène récent de hausse de la dette publique qui force le gouvernement ontarien à dépenser plus qu'il ne le devrait en paiements d'intérêt, de l'argent qui pourrait servir à financer des programmes. Notre scénario privilégié contient la croissance de la dette publique nette et prévoit que celle-ci équivaudrait à 37 % du PIB en 2017-2018.

Il faut absolument que la croissance du fardeau de la dette ralentisse puis cesse. Au cours des vingt dernières années, l'Ontario a affiché de lourds déficits qui ont été contrebalancés sporadiquement en partie par de faibles excédents. Depuis la fin des années 1980, le ratio d'endettement de l'Ontario a plus que doublé, passant de 14 à 35 %, car les récessions ont accéléré l'endettement et les reprises économiques l'ont réduit lentement. La dette est coûteuse, car il faut verser des intérêts sur les obligations en circulation de la province et sur les autres créances. Comme les taux d'intérêt ont été anormalement faibles ces dernières années, l'Ontario a pu contracter des emprunts à faibles coûts.

Toutefois, lorsque les taux d'intérêt augmenteront pour retourner à des niveaux plus normaux, le coût du service de la dette croissante suivra la même tendance. Cela aura pour effet de gruger les fonds pouvant être consacrés aux programmes publics.

Jusqu'à récemment, l'endettement de l'Ontario était comparable à celui des autres provinces canadiennes. Toutefois, au cours de la dernière décennie, un boom dans le secteur des produits de base a permis à des provinces comme l'Alberta, la Colombie-Britannique, Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan de réduire leur endettement, laissant l'Ontario en compagnie des trois provinces maritimes, leur ratio d'endettement étant d'environ 35 %. Le Québec est la province canadienne ayant le ratio d'endettement le plus élevé, soit environ 50 %. Dans notre scénario de statu quo, l'Ontario se dirige dans cette direction.

Selon les normes internationales actuelles, la dette de l'Ontario est relativement faible. Notre situation financière est loin d'être aussi catastrophique que celle de pays qui ont fait la une des journaux au cours des deux dernières années. Il ne faut pas oublier cependant qu'un grand nombre de ces pays étaient dans la même situation que nous à un moment donné, dans certains cas, jusqu'à assez récemment. L'Ontario est perçu par les acheteurs d'obligations comme étant une province bien gouvernée dans un pays bien gouverné. Nous ne voulons pas être alarmistes. Nous désirons seulement souligner le fait que le fardeau de la dette d'un gouvernement peut s'alourdir rapidement si les mesures appropriées ne sont pas prises rapidement. Si l'économie mondiale se détériorait de nouveau, la confiance des investisseurs pourrait s'effondrer très rapidement. La décision récente de Moody's Investors Service de revoir ses perspectives concernant les obligations de l'Ontario, qui sont passées de stables à négatives, est un signe de danger. Il est vrai que la récession mondiale a durement touché l'Ontario. Toutefois, la province a affiché récemment de piètres résultats en ce qui concerne son déficit. Elle a enregistré les déficits provinciaux les plus élevés au pays par rapport au PIB pendant trois exercices consécutifs depuis 2008-2009 et il semble que cette tendance se poursuivra en 2011-2012.

Bien des gens trouveront ce message très déprimant. Ce n'est pas le genre de message que les Ontariennes et Ontariens entendent, et ce n'est certainement pas celui qu'ils ont entendu pendant la récente campagne électorale. Toutefois, la Commission est d'avis que c'est le genre de message qu'elle doit transmettre. Si la population de la province et son gouvernement veulent arriver à relever les défis financiers qui se pointeront à l'horizon, ils doivent bien saisir l'ampleur du problème ainsi que ses causes. L'Ontario doit agir bientôt pour remettre ses finances sur une trajectoire durable et être disposé à prendre des mesures rigoureuses, et ce, non seulement pour quelques années, mais au moins jusqu'en 2018. Nous croyons que les Ontariennes et Ontariens peuvent prendre et mettre en oeuvre le genre de décisions sensées qui permettront de régler le dilemme de la province sur le plan financier tout en protégeant le plus possible les programmes publics dont dépend la population de l'Ontario et qui constituent, dans plusieurs cas, une source de fierté justifiable.

De telles mesures donneront des résultats tangibles considérables. Les gouvernements très endettés sont toujours vulnérables aux caprices et aux exigences des marchés des capitaux auprès desquels ils

contractent des emprunts; les gouvernements qui sont dans cette position peuvent être forcés de prendre des mesures draconiennes pour satisfaire leurs créanciers. (La Grèce et l'Italie sont des exemples criants.) Les gouvernements qui sont peu endettés ont beaucoup plus de souplesse pour établir leurs propres priorités, soit des priorités qui répondent aux besoins de leur population et qui sont avantageuses pour l'ensemble du territoire.

Comment en sommes-nous arrivés là? Pendant la majeure partie des 10 dernières années, la croissance de l'économie de l'Ontario a été inférieure à celle du reste du Canada. De plus, l'évolution de la conjoncture économique a affecté davantage l'Ontario que les autres provinces. La vigueur du dollar canadien a haussé le coût des exportations ontariennes et réduit le coût des importations. Par conséquent, le commerce extérieur, qui apportait une contribution nette à la croissance du PIB, a maintenant l'effet inverse. Au cours de la récession qui a sévi récemment, le PIB de l'Ontario a diminué de 5,0 %, du sommet au creux, tandis que dans le reste du pays, la baisse n'a été que de 3,7 %. Ce piètre résultat a un coût humain évident sur le plan des emplois et des revenus. Le taux de chômage de l'Ontario est supérieur à la moyenne nationale depuis plus de cinq ans; et le revenu moyen des particuliers en Ontario, qui était de plus de 20 % supérieur à la moyenne dans le reste du Canada au cours de la deuxième moitié des années 1980, était de 0,5 % inférieur à cette moyenne au troisième trimestre de 2011.

Le rythme de croissance de l'Ontario à l'avenir sera presque certainement plus lent qu'il ne l'était par le passé. La reprise de l'économie mondiale sera plus lente que la normale. En outre, d'autres changements structurels se produiront dans la province. Comme c'est le cas dans la majeure partie du monde industrialisé, le secteur de la fabrication représente une part toujours moins importante de la production et de l'emploi de la province. Cette tendance continuera. De plus, l'augmentation de la population en âge de travailler et de la main-d'oeuvre en Ontario sera surtout attribuable à l'immigration, mais les revenus des récents immigrants sont bien inférieurs à ceux des personnes nées au Canada ou qui ont immigré il y a longtemps.

Bref, nous ne pouvons pas compter sur une forte croissance économique pour relever nos défis financiers. Nous acceptons la projection faite jusqu'en 2014 par le gouvernement dans le document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2011* selon laquelle le PIB réel augmentera en moyenne de 2,2 % par année. Pour les années ultérieures, nous avons adopté une approche prudente, car nous prévoyons que la croissance de la main-d'oeuvre ralentira et que celle de la productivité demeurera modeste. Nous prévoyons que, de 2015 à 2018, le taux de croissance moyen du PIB réel ne sera que de 2 % par année. La croissance du PIB nominal, qui tient compte de l'incidence de l'inflation, est encore plus importante pour la planification financière, car elle renvoie à l'assiette fiscale du gouvernement provincial, ainsi qu'à l'activité économique sur laquelle il prélève ses impôts sur le revenu et les bénéfices des sociétés, ainsi que ses taxes de vente. Nous supposons que le taux de croissance du PIB nominal sera de 4,2 % jusqu'en 2014 et de 3,9 % de 2015 à 2018.

Notre hypothèse de croissance a une incidence directe sur nos projections de la croissance des revenus du gouvernement. Nos projections de revenus jusqu'en 2013-2014 sont elles aussi plus prudentes que celles présentées dans le document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2011*. Nous estimons que les revenus peuvent être haussés sans augmenter les impôts et

taxes (par exemple en se penchant sur les questions liées au tabac de contrebande, à l'économie souterraine, à la perception, aux dépenses fiscales et aux revenus supplémentaires que pourraient générer les organismes de la Couronne). Toutefois, nous prévoyons que le total des revenus sera de 134,7 milliards de dollars en 2017-2018, soit 7,5 milliards de moins que le montant de 142,2 milliards de dollars prévu dans le scénario du budget. Nous pouvons espérer obtenir de meilleurs résultats. Toutefois, nous ne pouvons élaborer des plans budgétaires solides en espérant que nos désirs deviendront réalité. Toujours par souci de prudence, nous avons prévu une réserve plus importante au cas où les revenus seraient inférieurs aux prévisions.

Le budget de 2011 prévoyait que les dépenses de programmes (c'est-à-dire toutes les dépenses sauf l'intérêt sur la dette) augmenteraient de 1,0 % par année de 2010-2011 à 2013-2014 et de 1,7 % par année par la suite jusqu'en 2017-2018. Toutefois, si nous présumons que les programmes gouvernementaux resteront tels quels, les dépenses augmenteront beaucoup plus, soit de 3,5 % par année en moyenne au cours de la période de sept ans. Ce pourcentage est d'environ la moitié de ce qu'il était au cours de la dernière décennie, ce qui indique que des mesures importantes ont été prises. Notre scénario de statu quo pour les dépenses de programmes englobe les augmentations qui sont susceptibles de se produire si les programmes actuels restent tels quels, si aucun nouveau programme n'est mis sur pied et si rien d'autre n'est fait pour maîtriser les dépenses. Il tient compte des facteurs susceptibles de hausser les dépenses comme l'inflation, la croissance démographique, le vieillissement de la population, la disponibilité de nouveaux médicaments, la croissance des effectifs et le nombre de cas d'aide sociale.

Précisons toutefois que les dépenses ne sont pas hors de contrôle, ni excessives. Par rapport à son PIB, les coûts du gouvernement de l'Ontario sont parmi les plus bas parmi les gouvernements provinciaux au pays. Et il en est ainsi depuis plusieurs décennies. Nous devons aussi reconnaître que d'importantes mesures ont été prises au cours des dernières années pour aider à maîtriser les coûts, améliorer les perspectives de croissance économique de la province et rehausser les services dispensés au public.

Pour éviter le déficit de 30,2 milliards de dollars que nous prévoyons dans notre scénario de statu quo en 2017-2018, le gouvernement peut augmenter les impôts, freiner le taux de croissance des dépenses ou opter pour une combinaison des deux. Notre mandat nous empêche de recommander de nouveaux impôts et des hausses d'impôt ou de taxe. Toutefois, nous croyons que les mesures mentionnées précédemment pourraient générer des revenus supplémentaires de près de 2 milliards de dollars d'ici 2017-2018. Le gouvernement devrait donc les mettre en oeuvre. La réduction graduelle du déficit à zéro d'ici 2017-2018 permettrait d'économiser 4,3 milliards de dollars en frais d'intérêt. Pour équilibrer le budget, nous devons réduire de quelque 23,9 milliards de dollars nos projections de dépenses de programmes pour cet exercice.

Pour parvenir à ce résultat, les dépenses de programmes totales ne peuvent augmenter que de 5,6 % en sept ans, soit de 0,8 % par année. Si l'on tient compte de la croissance démographique et de l'inflation, les dépenses de programmes réelles par habitant en Ontario doivent diminuer de 16,2 %, une réduction annuelle moyenne de 2,5 % de 2010-2011 à 2017-2018. Il est presque certain qu'une telle réduction n'a jamais eu lieu.

TABLEAU 1. Perspectives pour 2017-2018 selon trois scénarios

	2010-2011	2017-2018	2010-2011 à 2017-2018		2010-2011	2017-2018	2010-2011 à 2017-2018		2010-2011	2017-2018	2010-2011 à 2017-2018	
	Milliards \$	Milliards \$	Variation %	TCAC* (%)	Dollars courants par habitant	Dollars courants par habitant	Variation %	TCAC* (%)	Dollars de 2010 par habitant***	Dollars de 2010 par habitant***	Variation %	TCAC** (%)
Scénario du budget*												
Revenus	106,2	142,2	33,9	4,3	8 027	9 898	23,3	3,0	8 027	8 527	6,2	0,9
Charges												
Dépenses de programmes	113,3	124,9	10,2	1,4	8 569	8 697	1,5	0,2	8 569	7 492	(12,6)	(1,9)
Intérêt sur la dette	9,5	16,3	70,7	7,9	720	1 132	57,2	6,7	720	975	35,4	4,4
Total des charges	122,9	141,2	14,9	2,0	9 289	9 829	5,8	0,8	9 289	8 467	(8,8)	(1,3)
Réserve pour éventualités	-	1,0	-	-	-	70	-	-	-	60	-	-
Excédent/ (Déficit)	(16,7)	-	-	-	(1 261)	-	-	-	(1 261)	-	-	-
Dette nette	217,3	322,5	48,4	5,8	16 431	22 450	36,6	4,6	16 431	19 340	17,7	2,4
Dette nette/PIB	35,5 %	39,7 %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Statu quo*												
Revenus	106,7	132,7	24,5	3,2	8 063	9 241	14,6	2,0	8 063	7 960	(1,3)	(0,2)
Charges												
Dépenses de programmes	111,2	141,4	27,2	3,5	8 406	9 842	17,1	2,3	8 406	8 479	0,9	0,1
Intérêt sur la dette	9,5	19,7	107,5	11,0	717	1 369	91,1	9,7	717	1 180	64,6	7,4
Total des charges	120,7	161,1	33,5	4,2	9 122	11 212	22,9 %	3,0 %	9 122	9 658	5,9	0,8
Réserve pour éventualités	-	1,9	-	-	-	132	-	-	-	114	-	-
Excédent/ (Déficit)	(14,0)	(30,2)	-	-	(1 059)	(2 103)	-	-	(1 059)	(1 612)	-	-
Dette nette	214,5	411,4	91,8	9,8	16 216	28 641	76,6	8,5	16 216	24 672	52,1	6,2
Dette nette/PIB	35,0 %	50,7 %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Scénario privilégié*												
Revenus	106,7	134,7	26,3	3,4	8 063	9 377	16,3	2,2	8 063	8 077	0,2	0,0
Charges												
Dépenses de programmes	111,2	117,5	5,6	0,8	8 406	8 176	(2,7)	(0,4)	8 406	7 043	(16,2)	(2,5)
Intérêt sur la dette	9,5	15,3	61,8	7,1	717	1 068	49,0	5,9	717	920	28,4	3,6
Total des charges	120,7	132,8	10,0	1,4	9 122	9 244	1,3	0,2	9 122	7 963	(12,7)	(1,9)
Réserve pour éventualités	-	1,9	-	-	-	132	-	-	-	114	-	-
Excédent/ (Déficit)	(14,0)	0,0	-	-	(1,059)	0,0	-	-	(1 059)	0,0	-	-
Dette nette	214,5	300,1	39,9	4,9	16 216	20 888	28,8	3,7	16 216	17 994	11,0	1,5
Dette nette/PIB	35,0 %	37,0 %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* Dans certains cas, le total ne correspond pas à la somme des chiffres, qui ont été arrondis.

** TCAC = taux de croissance annuel composé.

*** Corrigés de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Ce ne sont pas tous les programmes qui devraient afficher le taux de croissance maximal de 0,8 % que nous avons établi. Si la croissance de certains programmes est supérieure à ce taux, celle d'autres programmes devra être inférieure. Par exemple, si les dépenses en santé continuaient d'augmenter de 6,3 % par année – comme cela a été le cas au cours des cinq dernières années – les dépenses de tous les programmes autres que la santé devraient diminuer de 4,1 % par année pour atteindre notre objectif. Les soins de santé empièteraient sur toutes les autres priorités. Ce secteur démantèlerait tous les autres services gouvernementaux sur lesquels la population de l'Ontario compte, tels que les systèmes d'éducation et de bien-être social, le système judiciaire, l'infrastructure et bien d'autres encore. Il ne doit pas en être ainsi à l'avenir.

La population de l'Ontario devra également faire des choix en ce qui concerne la rémunération des travailleurs au cours des prochains mois. Puisque le total des traitements, salaires et avantages sociaux représente environ la moitié de toutes les dépenses de programmes du gouvernement de l'Ontario, il est difficile d'imaginer qu'on puisse contenir la croissance annuelle de ces dépenses à 0,8 % si les coûts de main-d'œuvre augmentent considérablement.

Après avoir élaboré un certain nombre de scénarios pour les dépenses de programmes, nous avons décidé d'en recommander un qui repose sur une croissance très limitée des dépenses en santé pour permettre une croissance des dépenses dans d'autres programmes. Nous croyons qu'il est possible de réaliser des gains d'efficience au sein du système de santé qui permettront aux fournisseurs de soins de santé de dispenser les services dont la population de l'Ontario a besoin en évitant des augmentations annuelles du genre de celles que nous avons enregistrées au cours des dernières années.

Par conséquent, nous recommandons que les changements annuels suivants soient apportés aux dépenses de programmes jusqu'en 2017-2018 :

- Soins de santé – plus 2,5 %;
- Éducation – plus 1,0 %;
- Éducation postsecondaire (sauf formation) – plus 1,5 %;
- Programmes sociaux – plus 0,5 %;
- Tous les autres programmes – moins 2,4 %.

Ce scénario fait en sorte que les subventions accordées au secteur de l'éducation postsecondaire suivront presque le même rythme de croissance que celui de l'effectif et offre une voie réaliste pour les dépenses affectées aux secteurs autres que la santé, l'éducation et les services sociaux. Pour ces secteurs, cela représente tout de même des restrictions très importantes, soit une diminution cumulative du niveau de dépenses de 15,6 % sur sept ans, même si une grande partie des dépenses de la catégorie « tous les autres secteurs » doit être versée dans le cadre d'ententes historiques telles que les ententes relatives à l'amortissement et aux cotisations de retraite. Dans d'autres cas, il ne serait simplement pas judicieux de réduire ces dépenses, comme celles qui font partie d'ententes de partage des coûts, car la province perdrait ainsi des fonds fédéraux. Pour tout poste autre que les postes fixes,

la diminution cumulative serait d'environ 27 %. Quand on chiffre ces changements, on constate que les dépenses de programmes totales augmenteront de 6,3 milliards de dollars en 2017-2018 par rapport à leur niveau de 2010-2011. Les dépenses du secteur de la santé augmenteront de 8,4 milliards de dollars; celles de l'éducation (élémentaire et secondaire), de 1,6 milliard; celles de l'éducation postsecondaire, de 0,7 milliard de dollars; et celles des services sociaux, de 0,5 milliard. Les dépenses consacrées à tous les autres programmes diminueront de 4,0 milliards de dollars. La différence proviendra des modifications apportées aux réserves et des économies de fin d'exercice.

Les finances de l'Ontario ne sont pas encore dans une situation critique et, en prenant des mesures décisives sans tarder, on pourra éviter une crise. Les crises entraînent presque inévitablement de mauvaises décisions publiques prises par désespoir. Les leçons tirées du passé et de ce qui se passe ailleurs aujourd'hui sont claires : le gouvernement doit prendre des mesures financières audacieuses tôt, avant que les défis actuels ne se transforment en crise. Contrairement aux crises, on peut relever les défis en prenant des mesures sensées, fermes et même audacieuses qui s'attaquent aux problèmes de façon méthodique en échelonnant les changements qui s'imposent sur plusieurs années, donnant ainsi la chance aux gens de s'y adapter. La décision du gouvernement de créer la Commission et de lui donner un vaste mandat consistant à se pencher sur les problèmes financiers à court et à long terme indique qu'il a l'intention de s'attaquer à ces défis et d'éviter toute crise. Nous visons dans le présent rapport à proposer le genre de mesures qui permettront de réaliser cet objectif.

Le défi financier

Il ne sera pas facile de combler l'écart budgétaire d'ici 2017-2018. Cela dit, un grand nombre de gouvernements canadiens ont réglé de graves problèmes financiers au cours des 20 dernières années et, ce faisant, ont renforcé leur capacité de relever de nouveaux défis. La plupart de ces problèmes se sont produits dans les années 1990, lorsqu'une grave récession a donné suite à une reprise hésitante qui a fini par prendre suffisamment d'ampleur pour déboucher sur une croissance vigoureuse. Cette croissance économique a aidé les gouvernements à retourner à une situation budgétaire saine. Malgré cela, nombre de gouvernements ont restreint leurs dépenses de façon importante et d'autres ont haussé les impôts. Cette fois-ci, il se pourrait que la croissance économique ne soit pas suffisante et ne soit donc pas d'une grande utilité.

Les mesures prises par le gouvernement fédéral entre 1995 et 1998 sont l'exemple le plus connu d'élimination du déficit. Le budget de fonctionnement des ministères ainsi que les subventions et les contributions ont été réduits d'un pourcentage allant de 15 à 25 %. Quant à eux, les paiements de transfert versés aux provinces ont été réduits de plus de 21 % en deux ans. Sept des huit dollars requis pour éliminer le déficit provenaient de la restriction des dépenses plutôt que des mesures productrices de revenus. Les dépenses de programmes ont diminué de près de 10 % au cours des deux premières années de la période de restrictions et, pendant cinq ans, sont demeurées inférieures au sommet atteint avant l'application de ces restrictions.

Quatre provinces ayant pris des mesures décisives et efficaces pour réduire leur déficit, soit l'Alberta, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, ont misé beaucoup plus sur la restriction des dépenses ou des compressions que sur des hausses d'impôt. En Alberta, les dépenses de programmes totales ont diminué de près de 22 % en trois ans et sont demeurées inférieures au sommet atteint pendant six ans. La Saskatchewan, qui était sur le point de ne plus pouvoir financer sa dette, a réduit ses dépenses et augmenté les impôts. Les dépenses de programmes ont été réduites de 10 % par rapport au sommet atteint, mais la période de restrictions a duré sept ans. Le Nouveau-Brunswick, qui a connu deux périodes de restrictions, une dans les années 1980 et l'autre dans les années 1990, a obtenu des résultats mitigés. Lors de la première période, le gouvernement a eu recours surtout à des mesures permettant d'augmenter les revenus. Lors de la deuxième période, il a resserré considérablement les dépenses et augmenté ses revenus. Toutefois, les dépenses du gouvernement ont diminué pendant un an seulement au cours de ces périodes de restrictions.

En Ontario, à l'issue d'une grave récession et de cinq années de déficits, le ratio d'endettement est passé de 12,7 % en 1989-1990 à 29,2 % en 1994-1995. À la suite de l'élection de 1995, le gouvernement Harris a restreint les dépenses considérablement, sauf dans le secteur de la santé. Les deux mesures les plus dramatiques ont été une réduction de 22 % des taux d'aide sociale et le transfert de la responsabilité de programmes aux municipalités. Ces mesures ont été en partie contrebalancées, sur le plan financier, par d'autres modifications apportées aux relations entre le gouvernement de l'Ontario et les municipalités et la réduction connexe des dépenses globales au titre de l'aide sociale. Une croissance vigoureuse de l'économie et des revenus après 1995 a aidé la province à équilibrer son budget en 1999-2000. Les dépenses avaient alors recommencé à augmenter.

Malgré la réputation durable du gouvernement Harris, les dépenses de programmes ont diminué de 3,9 % seulement par rapport au sommet atteint en 1995-1996 et sont demeurées inférieures à ce sommet pendant trois ans seulement. Cette période de restrictions a été moins intense et beaucoup plus courte que celles de l'Alberta et de la Saskatchewan. Même le Québec a réduit davantage ses dépenses de programmes que ne l'a fait l'Ontario, soit de 4,6 % en deux ans.

Comment notre scénario pour la période comprise entre 2010-2011 et 2017-2018 se compare-t-il à la situation des années 1990¹? Notre scénario privilégié prévoit que les revenus augmenteront de 3,4 % par année de 2010-2011 à 2017-2018. Entre 1993-1994 et 1999-2000, la période de reprise économique ayant suivi le déficit des années 1990, les revenus ont affiché un taux de croissance solide de 4,7 % par année, même si les impôts ont été réduits après 1995. Dans le budget de 2011, le gouvernement a indiqué clairement qu'il entendait contenir les dépenses au cours des sept prochaines années, soit jusqu'en 2017-2018. Fait étonnant, les implications de ce niveau de dépenses visé sont passées presque inaperçues au sein du public depuis la publication du budget. Le scénario budgétaire du gouvernement, qui fixe un objectif pour les dépenses de programmes en 2017-2018, laisse entrevoir une baisse soutenue des dépenses de programmes réelles par habitant qui s'établirait en moyenne à 1,9 % par année. Étonnamment, la baisse de ces dépenses a été en moyenne de 2,0 % par année entre 1993-1994 et 1999-2000. La population de l'Ontario n'a pas remarqué que les prévisions du

¹ En raison de modifications comptables, nous avons dû utiliser une période de six ans dans les années 1990.

budget de 2011 pour les sept prochaines années faisaient état de réductions des dépenses réelles par habitant qui ressemblent beaucoup à celles effectuées dans les années 1990.

Malheureusement, la Commission estime que cela ne sera pas suffisant. Comme nos prévisions de la croissance des revenus sont plus prudentes, notre scénario privilégié laisse croire que les dépenses de programmes réelles par habitant devront diminuer de 2,5 % par année.

Si les compressions des années 1990 semblent plus faibles que ce dont se souviennent un grand nombre d'Ontariennes et d'Ontariens, il ne faut pas oublier que, en 1999-2000, lorsque le budget était quasi équilibré, les dépenses de programmes ont augmenté de 3,0 %. En effet, le gouvernement a alors délié les cordons de la bourse pour atténuer les pressions de plus en plus fortes qui s'exerçaient. Par exemple, les dépenses dans le secteur de la santé ont augmenté de 11,4 %.

Cette expérience nous a appris que les gouvernements peuvent limiter les dépenses pendant un certain temps en prenant des mesures extraordinaires pour contenir les coûts de rémunération, en remettant à plus tard des projets d'immobilisations et en lésinant sur l'entretien de l'infrastructure. Toutefois, s'ils ne procèdent pas à une réforme fondamentale des programmes de dépenses, les pressions antérieures se feront sentir à nouveau et les gouvernements venant d'équilibrer leur budget auront de la difficulté à y résister.

L'Ontario n'est pas une province où les impôts et les dépenses sont élevés, il ne bénéficie pas de revenus abondants découlant de l'exploitation des ressources naturelles et il ne reçoit pas de sommes importantes sous forme de transferts fédéraux comparativement au reste du Canada. Pour atteindre son objectif d'équilibrer le budget dans sept ans, le gouvernement devra diminuer ses dépenses réelles par habitant encore plus, et pendant une période beaucoup plus longue que ne l'a fait le gouvernement Harris dans les années 1990. De plus, il n'a pas la possibilité de réduire considérablement les taux d'aide sociale, qui n'ont pas beaucoup augmenté depuis la diminution de 22 % effectuée en 1995. L'Ontario devra maintenir les mesures de restriction aussi longtemps que l'ont fait le gouvernement Klein en Alberta et le gouvernement Romanow en Saskatchewan dans les années 1990, en tenant compte du fait que le gouvernement de l'Alberta a également réduit considérablement les prestations d'aide sociale et que celui de la Saskatchewan a haussé les impôts pour atteindre son objectif.

Dans les années à venir, le gouvernement devra trouver des moyens de fonctionner plus efficacement et de préserver dans toute la mesure du possible les programmes auxquels les Ontariennes et Ontariens attachent le plus d'importance.

Mandat et approche

Notre mandat compte cinq volets.

1. Donner des conseils sur les moyens d'équilibrer le budget avant 2017-2018.

Compte tenu de la détérioration des perspectives économiques depuis la publication du budget de 2011, nous estimons qu'il n'est ni pratique, ni souhaitable, de fixer un objectif d'équilibre budgétaire anticipé.

2. Une fois le budget équilibré, faire en sorte que la situation financière soit viable.

Nos propositions ont pour but de maintenir essentiellement l'équilibre budgétaire après 2017-2018. Nous attachons une grande importance à ce but.

3. Veiller à ce que le gouvernement en ait pour son argent dans toutes ses activités.

Nous interprétons ce volet comme une obligation de recommander des moyens pour que tous les programmes et services donnent les meilleurs résultats possible compte tenu des ressources disponibles.

4. Ne pas recommander la privatisation des services de santé et du système d'éducation.

Pour nous, ce volet signifie qu'il faut continuer d'appliquer le modèle du payeur public aux services de santé. Nous ne l'interprétons pas comme signifiant qu'on ne peut avoir recours au secteur privé pour dispenser des services si ce mode de prestation est plus efficient. Dans le secteur de l'éducation, nous interprétons notre mandat comme signifiant que nous ne devons pas recommander un plus grand recours aux établissements d'enseignement qui sont financés en majeure partie par des revenus provenant de sources privées.

5. Ne pas recommander de hausses des impôts.

Bien que notre mandat nous empêche de recommander des hausses d'impôts, nous recommandons des moyens d'accroître les revenus sans modifier les taux d'imposition.

Nous avons élaboré des directives générales se greffant aux mesures que nous recommandons. Les ministères et organismes du gouvernement devraient s'efforcer constamment de réaliser des gains d'efficience, non seulement lorsqu'on procède à des restrictions budgétaires ou en réponse à un scandale ou à des problèmes soulevés par le vérificateur général. Par ailleurs, nous avons tiré des leçons des initiatives de restructuration mises en oeuvre dans les secteurs public et privé et les présentons sous forme d'énoncés de type « à ne pas faire » et « à faire ».

La liste de choses « à ne pas faire » comprend des propositions qui semblent utiles mais qui, dans bien des cas, ont des effets négatifs.

- Ne pas simplement réduire les coûts. L'impératif de restreindre les dépenses devrait plutôt être l'occasion de réformer la prestation des programmes et des services.

-
- Éviter les réductions générales faites sans distinction. Lorsqu'un gouvernement fait de telles réductions, il se soustrait à sa responsabilité de prendre des décisions claires qui sont souvent difficiles.
 - Éviter de fixer des objectifs quant à la taille de la fonction publique. La diminution des coûts des programmes et l'optimisation des ressources entraîneront inévitablement une réduction de la taille de la fonction publique.
 - Ne pas se fier excessivement au gel de l'embauche et à l'attrition pour réduire la taille de la fonction publique.
 - Ne pas conserver les biens ou les services publics lorsqu'il existe de meilleures options.
 - Ne pas avoir recours aux corrections traditionnelles apportées à court terme.

Les choses « à faire » s'appliquent à tout le secteur public.

- Le gouvernement devrait rédiger un document faisant état de sa vision afin de renseigner le public sur les changements qui seront apportés et d'orienter le travail de tous les bureaucrates.
- On devrait accorder davantage la priorité aux programmes et activités qui permettent d'investir dans l'avenir qu'à ceux qui maintiennent le statu quo.
- L'élaboration des politiques devrait davantage être fondée sur des éléments probants et s'accompagner d'objectifs clairement définis reposant sur des preuves et des recherches solides. De plus, on devrait recueillir des données pertinentes pour évaluer les programmes.
- Les gouvernements doivent réduire le plus possible le coût de leurs activités. Toutefois, ils doivent également imposer des règles pour empêcher la mauvaise utilisation des deniers publics. Il y a désormais trop de règles. De plus, il y a un trop grand nombre d'observateurs par rapport au nombre de personnes qui effectuent le travail. Le gouvernement de l'Ontario doit établir un nouvel équilibre.
- Les fournisseurs de services du secteur public devraient affecter leurs employés à un emploi où ils remplissent leurs fonctions de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible et au coût le plus abordable.
- Il faut cerner des thèmes de réforme communs afin de réaliser des économies d'échelle et de simplifier les communications.
- La réforme doit être de grande envergure et se faire rapidement. Des mesures de grande portée aideront le public à percevoir la réforme comme juste au lieu de croire qu'un certain nombre de programmes ont été ciblés injustement. Les changements sont perturbateurs, mais il n'est pas plus facile d'avaler la pilule si le processus s'éternise.

Nous pourrions viser un objectif plus ambitieux, soit celui de faire de l'Ontario la province offrant les meilleurs services publics dispensés de la façon la plus efficiente au monde. Cette idée peut sembler trop ambitieuse, mais pourquoi ne viserions-nous pas cet objectif? Nous encourageons les entreprises à soutenir la concurrence afin d'attirer de nouveaux clients se trouvant aux quatre coins de la planète.

Pourquoi ne pas faire de même pour notre gouvernement? Pourquoi ne pas demander aux fonctionnaires de faire de la transformation des services publics – une tâche qui sera parfois très difficile – un projet dont ils seront fiers?

Qu'entend-on par exceller dans le domaine des politiques et des services publics?

Le service public serait une vocation honorable qui attirerait les personnes les plus talentueuses au sein du gouvernement. Une fonction publique hors pair établirait des objectifs clairs, utiliserait des critères adéquats pour mesurer les progrès accomplis et établirait un cadre de reddition de comptes pour les personnes censées atteindre ces objectifs. Elle se comparerait aux meilleurs joueurs au monde. Elle évaluerait constamment ses priorités. Lorsqu'une nouvelle priorité serait établie, les priorités existantes baisseraient d'un cran. Les priorités désormais désuètes seraient éliminées. Une fonction publique hors pair viserait constamment l'efficacité et l'efficience. Elle mettrait l'accent sur les résultats, non sur les intrants, et donnerait aux chefs de service la souplesse nécessaire pour faire de leur mieux compte tenu de leur budget. De plus, elle gérerait les risques de manière scientifique.

La mission qui nous attend ne doit pas nécessairement être ardue. Certains diront qu'il est naïf de croire que l'on peut créer une organisation qui dispense des services publics hors pair et que nous ne devrions même pas oser fixer des objectifs si ambitieux. On ne doit jamais mépriser l'ambition. Un tel objectif pourrait inspirer les politiciens, les fonctionnaires et l'ensemble de la population de l'Ontario, de façon que nous puissions réaliser cette mission monumentale.

Pourquoi pas?

Transformation réussie : Processus et structures

Les Ontariennes et Ontariens ne sont pas conscients de l'ampleur des mesures de restriction requises pour équilibrer le budget d'ici 2017-2018. Il faut les y sensibiliser dans les plus brefs délais en communiquant avec eux de façon claire et cohérente. Le budget de 2012 devrait décrire le plus précisément possible les mesures de restriction qui seront prises.

Pour être fructueuse, toute transformation majeure effectuée au sein d'une organisation doit être dirigée de façon claire par la haute direction. Une fois le budget déposé, il incombe au Cabinet du premier ministre et au Bureau du Conseil des ministres de déterminer les mesures concrètes qui seront prises pour donner suite aux objectifs de dépenses. Tous doivent savoir que le Cabinet du premier ministre accorde son plein soutien moral et organisationnel aux efforts déployés en ce sens.

Le processus budgétaire devrait être réformé. Le budget annuel peut être un outil éducatif très efficace, tant pour la population de l'Ontario que pour les fonctionnaires. La transparence, la clarté, l'utilisation des réserves et une perspective à long terme sont toutes avantageuses quand vient le temps d'élaborer le budget. Toutefois, le gouvernement n'y a pas assez recours pour l'instant.

Plusieurs mesures renforceraient le processus de planification financière. Par exemple, le budget de 2012 devrait établir une projection financière nette, jusqu'en 2017-2018, basée sur le statu quo et tenant compte uniquement des décisions et mesures qui ont été prises. Après avoir établi cette projection, le gouvernement devrait indiquer les économies que généreront les nouvelles mesures concrètes. Le gouvernement de l'Ontario aura du mal à rétablir l'équilibre budgétaire avant 2017-2018 sans hausser les impôts. Il devrait donc continuer de viser cet exercice. Dans le rapport intégral, nous avons dressé une liste de 12 mesures qui augmenteront les chances d'équilibrer le budget en 2017-2018, y compris l'utilisation d'hypothèses prudentes concernant la croissance économique, l'établissement d'une réserve pour éventualités adéquate qui serait accrue au fil des ans et l'imposition de limites de dépenses aux ministères et aux organismes pendant sept ans, soit jusqu'en 2017-2018.

Pour être couronnée de succès, une réforme doit satisfaire aux trois critères suivants :

1. Les objectifs de la réforme et les mesures prises pour la réaliser doivent être expliqués de façon claire et transparente.
2. La substance de la réforme doit être solide et avoir un sens pour les citoyens, les fonctionnaires et les politiciens.
3. Des processus internes adéquats doivent être mis en place pour obtenir les résultats escomptés.

Les ministres et leurs fonctionnaires devraient avoir une grande latitude pour décider comment mettre en oeuvre la réforme. Toutefois, un grand nombre de ministères devront régler des questions touchant l'ensemble du gouvernement, notamment les relations de travail, le chevauchement des programmes et des services, la possibilité que des services soient dispensés de façon plus efficiente et la gestion des nombreux biens de la province. Dans ces cas, une approche commune est souhaitable. Les ministres et les fonctionnaires peuvent apprendre les uns des autres lorsqu'ils doivent régler de telles questions.

Malgré la latitude prévue pour mettre en oeuvre la réforme, il faut quand même surveiller de près les progrès réalisés. Un comité directeur formé de représentants du Cabinet du premier ministre, du Bureau du Conseil des ministres et du ministère des Finances devrait jouer un rôle de premier plan dans la mise en oeuvre de toutes les mesures et la surveillance de l'exercice de réforme.

Avant qu'elles ne soient soumises au Conseil des ministres, les propositions devraient être approuvées par un comité du premier ministre pour l'accomplissement des résultats dans le cadre de la réforme stratégique, qui serait le principal véhicule pour défendre et remettre en question les projets de réforme. Ce comité serait présidé par le premier ministre et formé des principaux ministres du Conseil des ministres et d'experts indépendants ayant réduit les coûts et mis en oeuvre des mesures de transformation. Comme le comité du premier ministre bénéficierait du soutien du comité directeur, les hauts fonctionnaires du Cabinet du premier ministre, du Bureau du Conseil des ministres et du ministère des Finances y joueraient un rôle de premier plan.

Cette structure devrait rester en place pendant plusieurs années au moins et certains éléments devraient être conservés en permanence afin qu'ils puissent régler des questions comme les chevauchements et le double emploi.

Santé

Les services de santé sont à la fois le plus important poste du budget du gouvernement de l'Ontario, la question qui préoccupe le plus les Ontariennes et Ontariens, la source de débats de politique publique des plus intenses et émotionnels, ainsi que l'élément central du système de prestation de programmes le plus complexe de tous les ensembles de programmes financés par le gouvernement provincial. Depuis au moins deux décennies maintenant, les Ontariennes et Ontariens, à l'instar des autres Canadiennes et Canadiens, s'inquiètent de la qualité et de l'accessibilité de leurs services de santé. Comme la santé représente une part de plus en plus grande du budget provincial, le débat porte de plus en plus sur la pérennité même du système de soins de santé dans une forme qui donne à la population ontarienne ce dont elle a besoin.

Il n'y a pas de réponses ni de solutions faciles. Nous devons réaménager le système de soins de santé pour le rendre plus efficient et pour optimiser davantage les ressources que nous lui consacrons. Cela n'est pas une mince tâche. Au cours des dernières décennies, le débat public a été envenimé par l'incapacité généralisée de saisir les compromis qu'il faut faire, par des réactions réflexes à des idées de changement valables mais complexes, par des politiciens (et des médias) qui n'hésitent pas à recourir à la peur, par des intervenants du système des soins de santé qui s'accrochent au statu quo et résistent aux changements, par un manque généralisé d'ouverture d'esprit et le refus de voir la réalité et d'accepter que des changements sont nécessaires dès maintenant et que l'argent seul ne règlera rien.

Nous devons rendre le système plus harmonieux pour que la totalité soit supérieure, ou à tout le moins égale, à la somme de ses parties. De tels changements sont déjà en cours, en pièces détachées. Dans chaque partie du système, les fournisseurs de soins reconnaissent beaucoup mieux que les politiciens ou le public ce qui doit être fait, et chose peut-être encore plus importante, ce qui n'est plus requis. Ils ont entrepris l'intégration progressive, et grandement nécessaire, des différentes composantes du système. Ce dont ils ont maintenant besoin, ce sont plus d'encouragement du gouvernement et des incitatifs financiers pour changer les comportements d'une manière qui produira un système de soins de santé qui servira mieux toute la population.

La première étape essentielle est l'établissement d'une vision à long terme. Le gouvernement doit élaborer un plan de 20 ans assorti d'une vision que tous les Ontariens et Ontariennes peuvent comprendre et accepter parce qu'elle est nécessaire et souhaitable; un plan qui, même s'il comporte des décisions difficiles à court terme, permettra en définitive de mettre en place un système de santé de qualité supérieure.

Ce réaménagement doit transformer le système, conçu au départ pour mettre l'accent sur les soins actifs, afin qu'il soit dorénavant axé sur les soins aux malades chroniques. La qualité des soins et l'efficience sont ici des éléments essentiels. De meilleurs soins offerts harmonieusement et rapidement seront profitables aux patients et aux fournisseurs; ils permettront également de réaliser des économies. De fait, qualité et efficience vont de pair. Il arrive trop souvent que des traitements retardés se soldent par des traitements moins efficaces.

Nous recommanderons un certain nombre de façons d'atteindre ce but, mais avant de faire ces propositions, nous allons brosser un tableau des faits sur les soins de santé qui sont, à notre avis, incontournables et présenterons notre point de vue sur cette question.

Les soins de santé représentent le programme de dépenses le plus important du gouvernement de l'Ontario. En 2010-2011, la province a dépensé 44,8 milliards de dollars en santé, soit 40,3 % de ses dépenses de programmes totales. Le coût des soins de santé est influencé par l'inflation, la croissance et le vieillissement de la population, les nouvelles technologies et le recours accru aux nouvelles interventions. La hausse des coûts fait l'objet d'une attention et de discussions publiques intenses depuis au moins deux décennies. Les coûts sans cesse croissants des services de santé ne ralentiront que modestement si les services continuent à être offerts comme ils le sont maintenant.

En 2010-2011, environ 35 % des dépenses provinciales en santé étaient allouées au fonctionnement des hôpitaux et environ 27 % étaient versées aux médecins et aux praticiens; les médicaments sur ordonnance et les soins de longue durée représentaient chacun presque 8 % des dépenses, tandis que les soins communautaires représentaient 6 % des dépenses. Le reste, soit 17 %, finançait tous les autres services.

Dans notre scénario du statu quo, celui qui dépend dans une très grande mesure des facteurs existants pour prévoir le coût global des programmes du gouvernement, le budget des soins de santé de l'Ontario passerait à 62,5 milliards de dollars en 2017-2018, ce qui représente une hausse annuelle moyenne de 4,9 % par rapport à 2010-2011. Dans notre scénario privilégié, nous avons établi un modèle beaucoup plus modeste pour les dépenses en santé, où la hausse est de 2,5 % par année.

Les sondages révèlent d'importants écarts entre la façon dont nous gérons les soins de santé au Canada et ce que la population veut. La plupart des Canadiennes et Canadiens, par exemple, veulent que l'assurance-santé couvre les soins à domicile, les soins de longue durée, les soins de santé mentale et les médicaments. Les Ontariennes et Ontariens tiennent résolument au modèle du payeur public unique et ne toléreront aucune détérioration de l'accessibilité et de la qualité des soins. En outre, on semble moins se soucier que tous les services soient fournis par l'administration publique, dans la mesure où la facture peut être payée avec une carte Santé. Les Ontariennes et Ontariens veulent un système de santé durable, mais également amélioré.

Il est facile de se targuer de notre système de santé quand nous nous comparons aux États-Unis, qui dépensent beaucoup plus que le Canada, aussi bien par rapport à la population qu'en regard du PIB, mais où, pourtant, en 2010, plus de 16 % de la population n'était pas assurée. Si nous nous comparons à d'autres pays que les États-Unis, toutefois, nous y perdons souvent au change. Nous devons faire plus et mieux, avec un budget serré.

Il est utile de fournir un contexte à cet examen en présentant une série de réalités, mesures et comparaisons à propos du système de santé en Ontario.

Le système de santé n'est pas vraiment un système : Ce que nous avons en Ontario, c'est une série de services incohérents qui fonctionnent isolément. L'Ontario doit intégrer les éléments disparates du système et réduire la bureaucratie qui empêche la prestation de services efficaces et efficaces.

Le système de santé est coûteux : Le Canada a l'un des systèmes de santé les plus coûteux au monde, ce qui peut surprendre les gens trop habitués de comparer notre système à celui des États-Unis seulement. Parmi 34 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Canada se classait au sixième rang des systèmes les plus coûteux en 2009, non loin derrière celui s'étant classé comme le second plus dispendieux.

Le système n'est pas aussi public que la plupart des gens le croient : La composante publique du système de santé représentait plus de 70 % des dépenses totales en santé en 2009. Sur les 27 pays de l'OCDE ayant déclaré de telles données pour 2009, le Canada se classait au 19^e rang. Le régime d'assurance-santé ne couvre pas les médicaments obtenus hors de l'hôpital, les soins infirmiers, les services de psychologues et autres services de counseling, les services communautaires de santé mentale, les conseils en nutrition, les services ambulanciers, le traitement des dépendances, les soins de longue durée, les services d'optométrie et les soins dentaires.

Le système de soins de santé n'est qu'un élément parmi d'autres : Seulement 25 % des résultats pour la santé de la population peuvent être attribués au système de soins de santé. Pourtant, il est étonnant de constater que trois quarts des facteurs environnementaux qui influent sur les résultats, comme l'éducation et le revenu, trouvent rarement une place dans le débat sur les soins de santé.

Le système ne donne pas des résultats supérieurs : Malgré son coût élevé, notre système de santé ne donne pas des résultats supérieurs à ceux d'autres pays sous l'angle de l'optimisation des ressources.

Nous avons moins de médecins que les autres pays : Avec un ratio de 19 médecins par 10 000 habitants, le Canada se compare défavorablement aux pays du continent européen membres du G7 qui, règle générale, en ont plus de 30.

Le Canada fait piètre figure relativement à bien des indicateurs : Une étude a classé le Canada au 17^e rang pour ce qui est du pourcentage de l'espérance de vie en santé, au 24^e rang pour ce qui est de la mortalité infantile et au 2^e rang en ce qui a trait à l'incidence de la mortalité attribuable au cancer du côlon.

Mais l'Ontario a le meilleur système au Canada : Certaines données touchant des questions importantes tendent à prouver que l'Ontario a l'un des meilleurs systèmes au Canada, sinon le meilleur.

Le coût des médicaments augmente plus vite que les autres dépenses de santé : Les produits pharmaceutiques représentent la dépense en santé qui a connu la croissance la plus rapide au cours des dernières décennies. Selon l'OCDE, les prix des médicaments génériques canadiens sont les plus élevés des pays membres.

Il y a des pratiques non efficaces dans le système de soins de santé : Le recours à certaines interventions chirurgicales dépasse largement les lignes directrices cliniques. Un trop grand nombre de patients hospitalisés pourraient recevoir des soins de meilleure qualité à un coût plus bas ailleurs dans le système. Des chercheurs de l'OCDE ont estimé que si le Canada devenait aussi efficace que les pays affichant les meilleurs rendements, ces gains d'efficacité pourraient représenter presque 30 % des dépenses du secteur public.

Les cas complexes sont des inducteurs de coûts : Selon une étude menée en 2011, 34 % des coûts des soins de santé sont attribuables à environ 1 % de la population ontarienne, tandis que 79 % de ces coûts sont attribuables à 10 % de la population. Ce 1 % de la population est composé de gens qui font fréquemment appel au système de soins de santé, et qui sont constamment réadmis dans les hôpitaux.

Les problèmes de santé mentale et de dépendances sont également des inducteurs de coûts : On estime que les coûts économiques annuels des problèmes de santé mentale et de dépendances s'élèvent à 39 milliards de dollars, dont les trois quarts résultent de perte de productivité. Ces problèmes ont un effet domino dans les secteurs de la justice, de l'éducation et des services sociaux.

Notre système de santé a été constitué pour dispenser des soins actifs et c'est ce qu'il continue en grande partie à faire. Aujourd'hui, les grands enjeux de santé concernent de plus en plus les questions de soins chroniques, en bonne partie parce que la population vieillit, mais aussi parce que certains problèmes liés au mode de vie, comme l'obésité, entraînent des troubles particuliers. L'OCDE prévoit que les coûts publics et privés totaux des soins de longue durée vont plus que doubler, passant d'un taux estimé à 1,4 % du PIB en 2006 à 3,3 % d'ici 2050.

Le système de santé idéal mettrait davantage l'accent sur la prévention. Il serait centré sur le patient et assurerait la coordination tout au long du continuum de soins dont un patient pourrait avoir besoin. Les soins primaires seraient le principal point de contact avec les patients, et on mettrait moins l'accent sur le traitement des patients dans les hôpitaux. Tous les professionnels mettraient à contribution la pleine étendue de leurs compétences dans leur travail; le personnel infirmier, par exemple, administrerait les vaccins, et les infirmières praticiennes s'occuperaient de la prise en charge des maladies chroniques comme le diabète et l'hypertension. Les modes de paiement et la collecte d'information soutiendraient la notion de soins centrés sur les patients. La rétribution des services hospitaliers et des médecins serait liée aux résultats pour la santé plutôt qu'aux intrants ou aux services.

Le système actuel et un système réformé idéal sont présentés dans les graphiques qui suivent.

<div> <div>Système actuel</div> <div>Transformation</div> <div>Système transformé</div> </div>	
Approche générale	
<ul style="list-style-type: none"> • Intervention après qu'un problème survient • Soins actifs • Centré sur le milieu hospitalier • Cloisons • Minorité de patients dans le système ordinaire exigeant beaucoup de ressources • Accepte les faiblesses socioéconomiques • Interventions extraordinaires en fin de vie 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion de la santé • Soins aux malades chroniques • Centré sur les patients • Coordination le long d'un continuum de soins • Systèmes spécialisés pour la minorité exigeant beaucoup de ressources • Gère les faiblesses socioéconomiques • Ententes préalables sur les soins de fin de vie
Hôpitaux	
<ul style="list-style-type: none"> • Les patients sont dirigés vers les hôpitaux • Coût historique plus financement tenant compte de l'inflation • Gestion par l'entremise du gouvernement central • Homogènes, chaque hôpital essaie d'offrir tous les services 	<ul style="list-style-type: none"> • Les patients sont gardés hors des hôpitaux • Combinaison de financement de base et de paiement selon l'activité • Gestion régionale • Différenciation et spécialisation ainsi que cliniques spécialisées
Soins de longue durée, soins communautaires et soins à domicile	
<ul style="list-style-type: none"> • Soins non intégrés, sous-financés, et accent mis sur les soins de longue durée 	<ul style="list-style-type: none"> • Soins intégrés, accent mis sur les soins à domicile
Médecins et autres professionnels	
<ul style="list-style-type: none"> • Non-intégration avec les hôpitaux et les autres secteurs • Travail en isolement ou en groupe • Paiement à l'acte, principalement • Peu de normes pour les approches médicales et l'exercice des activités • Objectifs imprécis et reddition de comptes faible • Répartition inefficace des responsabilités 	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration aux soins primaires, ceux-ci étant le principal carrefour de soins pour la plupart des patients • Travail en clinique • Mélange d'honoraires/paiement par capitation et de paiement aux résultats • Lignes directrices fondées sur des données probantes (par l'entremise de conseils de qualité) • Objectifs des autorités de santé régionales et reddition de comptes soutenue par les dossiers électroniques • Répartition conforme aux compétences respectives et aux coûts; lorsque c'est possible, sous-traiter les services aux fournisseurs de soins moins coûteux

Système actuel

Transformation

Système transformé

Médicaments	
<ul style="list-style-type: none">• Les gouvernements ont peu de contrôle sur les coûts• Le coût des régimes pour les employeurs du secteur privé est en bonne partie lié aux employés	<ul style="list-style-type: none">• Contrôle des coûts grâce au pouvoir d'achat, lignes directrices sur la pratique• Plus grand contrôle exercé par les employeurs
Prestation des services	
<ul style="list-style-type: none">• Surtout secteur public	<ul style="list-style-type: none">• Mélange secteur public et secteur privé (selon le modèle du payeur public)
Technologie de l'information	
<ul style="list-style-type: none">• Peu utilisée par les médecins et particulièrement à l'échelle du système• Renseignements communiqués dans les cabinets des médecins	<ul style="list-style-type: none">• Utilisation intensive essentielle à la coordination à l'échelle du système et à la reddition de comptes• Renseignements plus facilement accessibles et communiqués par différentes sources (téléphone, Internet, etc.)
Écoles de médecine	
<ul style="list-style-type: none">• Aucune attention accordée aux enjeux liés au système (coûts)• Peu d'attention portée aux questions liées à l'offre de main-d'œuvre	<ul style="list-style-type: none">• Cours sur les enjeux liés au système• Rôle dans l'orientation des médecins vers les secteurs où il y a une demande (sur le plan de la spécialité médicale et sur le plan géographique)
Couverture du modèle de payeur public	
<ul style="list-style-type: none">• Hybride : presque 100 % pour les soins primaires, moins de la moitié pour les médicaments et couverture limitée pour la santé mentale	<ul style="list-style-type: none">• Plus grande couverture largement recommandée, mais pas du tout certain qu'il y sera donné suite

Voici un résumé du genre de changements que nous recherchons : virage vers la promotion de la santé plutôt que le traitement des problèmes; système centré sur les patients plutôt que les hôpitaux; plus grande attention portée aux soins chroniques; coordination le long d'un vaste continuum de soins plutôt que travail en vase clos laissant trop de personnes passer entre les mailles du filet; nouvelles façons de traiter la petite minorité de patients ayant besoin de soins intensifs.

Au lieu de diriger les patients vers les hôpitaux pour leur dispenser des soins, nous devrions les orienter vers le milieu de soins qui convient le mieux à leur problème : cabinet du médecin, centre ou clinique de médecine familiale, centre de réadaptation, établissement de soins de longue durée ou domicile. Les médecins et autres professionnels de la santé ont tendance à travailler seuls ou en petits groupes quand ils ne sont pas intégrés à d'autres secteurs du système des soins de santé. Les équipes de santé familiale (ESF) contribuent dans une certaine mesure à la réalisation de cet objectif, mais elles sont généralement trop petites, comptent trop peu de médecins et offrent un éventail trop restreint de services.

Les autorités de santé régionales devraient établir les attentes auxquelles les professionnels devraient satisfaire, et la reddition de comptes devrait être resserrée par la tenue de dossiers électroniques.

Les écoles de médecine devraient ajouter au moins un cours pour présenter dans sa globalité le système où les étudiants travailleront et la place qu'y tiendront les médecins. Le gouvernement devrait s'employer plus activement à diriger les médecins vers les secteurs où il y a une demande.

Le gouvernement devrait exercer un plus grand contrôle sur les coûts des médicaments; les changements apportés récemment pour réduire le coût des médicaments génériques étaient un premier pas dans la bonne direction. Les employeurs du secteur privé qui offrent des régimes d'assurance-médicaments à leur personnel devraient eux aussi exercer un plus grand contrôle sur le coût de ces régimes.

Les soins de longue durée, les soins communautaires et les soins à domicile sont sous-financés, et trop d'accent est mis sur les établissements de soins de longue durée et pas assez sur l'intégration des services.

Tant que le gouvernement paye tous les services assurés, il devrait permettre que les deux secteurs jouent un rôle dans la prestation de ces services. Après tout, les médecins de famille sont pour la plupart des « entrepreneurs » du secteur privé payés par l'Assurance-santé de l'Ontario pour leurs services, et des entreprises privées fournissent maintenant des services de laboratoire financés par les deniers publics.

La technologie de l'information (TI) n'est pas utilisée suffisamment au sein du système pour permettre l'intégration des différentes activités. L'utilisation intensive de la TI est essentielle pour assurer la coordination au sein du système de soins de santé. Il serait préférable d'adopter une démarche ascendante pour ce faire.

Le modèle du payeur public couvre presque tous les soins primaires mais moins de la moitié des médicaments et relativement peu de services de santé mentale. Élargir le régime d'assurance-santé pour y inclure un plus vaste éventail de services pourrait prêter le flanc à la controverse. Cependant, un dialogue ouvert sur cette question deviendra nécessaire, et le gouvernement devrait à tout le moins entamer un tel dialogue.

Nous devons souligner deux choses. Premièrement, il n'y a pas entre les différents éléments du système de soins de santé de démarcation aussi tranchée que ne le laisse entendre le graphique précédent. Beaucoup de composantes de l'ancien système sont déjà en train de se transformer dans le

sens de la réforme que nous proposons. Deuxièmement, rien de ce que nous avons dit ne surprendra quiconque occupe un poste de gestion dans le système de soins de santé aujourd'hui. Bon nombre d'entre eux ont déjà mis de l'avant certaines réformes nécessaires.

Ces idées n'ont rien de radical; cependant, trop d'entre elles sont tuées dans l'œuf par des politiciens, des groupes d'intérêt et des intervenants qui considèrent même les propositions de réforme les plus sensées comme des menaces au régime d'assurance-santé plutôt que comme des solutions à ses problèmes. Aucun des gestionnaires du système ne fait valoir que l'argent seul est la solution aux problèmes du système de soins de santé. En fait, certains soutiennent que trop d'argent pourrait simplement entraver la mise en place des réformes requises. Jusqu'ici, une injection d'argent n'a pas apporté le changement, mais seulement la même chose, à plus fort prix.

L'Ontario a créé 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) pour coordonner les soins à l'échelle régionale. En théorie, les RLISS ont le pouvoir de répartir les budgets entre les différentes composantes du système de soins; en pratique, ils ne le font pas.

Il y a maintes occasions de réforme pour créer un système qui pourra fournir des services de meilleure qualité plus efficacement. Le défi consiste à saisir ces occasions.

Nos recommandations visent à renforcer le système en place, notamment en faisant avancer les plans initiaux prévoyant la prestation intégrée des services de santé à l'échelle régionale.

Nous recommandons en premier lieu que le gouvernement élabore et rende public un plan global comprenant des mesures pour s'attaquer aux problèmes du secteur de la santé au cours des 20 prochaines années. Ce plan devrait énoncer des principes clairs et aborder les enjeux que nous soulevons ainsi que les réformes que nous proposons.

Tous les patients qui n'ont pas besoin de soins actifs dans les hôpitaux devraient être dirigés vers des soins plus appropriés qui seront moins coûteux, amélioreront leur expérience et réduiront leur exposition à de nouveaux risques pour la santé. Sur présentation de la carte Santé, le gouvernement paiera les services rendus. On devrait davantage recourir aux soins à domicile.

On devrait intégrer tous les services de santé offerts dans une région, ce qui comprend les médecins de soins primaires, les hôpitaux de soins actifs, les soins de longue durée, les centres d'accès aux soins communautaires (CASC), les soins à domicile, la santé publique, les cliniques sans rendez-vous, les ESF, les centres de santé communautaire et les cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien (cliniques DPIP). Seraient exclus du système régional les établissements spécialisés qui ont un mandat panprovincial comme The Hospital for Sick Children, l'Hôpital Princess Margaret et le Centre de toxicomanie et de santé mentale.

Le croissance annuelle du budget du gouvernement en santé devrait être plafonnée à 2,5 % ou moins jusqu'en 2017-2018. Par la suite, les hausses annuelles des coûts de santé doivent être limitées à 5 % tout au plus. Certains secteurs, comme les soins de santé communautaires et la santé mentale, devront connaître une croissance plus rapide que la moyenne, et la province devrait s'attaquer au manque de financement historique des services de santé mentale et de toxicomanie.

Le gouvernement devrait établir les principes globaux mais maintenir la prestation des services de santé au palier régional. Une autorité de santé régionale devrait intégrer les services et les établissements pour tout le continuum de soins dans un secteur géographique. L'entité de coordination doit avoir le pouvoir, la responsabilité et les ressources nécessaires pour surveiller les services de santé dans la région; elle doit en outre avoir le pouvoir d'allouer les budgets, de responsabiliser les intervenants et d'établir les mécanismes incitatifs.

Nous avons envisagé quatre entités de coordination possibles : les bureaux régionaux du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD), ce qui constituerait un retour à l'ancien système, les CASC, les grands hôpitaux surtout universitaires, ainsi que les RLISS reconstitués. Nous privilégions les RLISS, qui devront s'acquitter de trois rôles clés, soit la planification et l'intégration, le financement, et enfin la gestion de cas.

Planification et intégration du système : Les RLISS reconstitués doivent d'abord travailler de concert avec les autres intervenants afin de rationaliser les plus de 2 500 organismes de santé subventionnés en Ontario. Pour ce faire, il faudrait fusionner davantage les hôpitaux et réduire le nombre de conseils d'administration, regrouper des organismes de services de santé selon les besoins et établir des groupes consultatifs au sein desquels seront représentés les intervenants. Ensuite, les RLISS devraient intégrer les soins grâce à l'échange des renseignements sur les patients entre les fournisseurs de soins de santé, à la coordination des décisions et à l'allocation des ressources en fonction des besoins régionaux. Les renseignements issus des modèles de financement, tels que le Modèle d'allocation fondée sur la santé (MAS), devraient être utilisés pour cerner les lacunes sur le plan des services et évaluer les progrès dans la prise en charge des grands utilisateurs du système de santé.

Les RLISS devraient optimiser la capacité en matière de ressources humaines en faisant en sorte que les soins soient dispensés par les fournisseurs les moins coûteux dans la mesure du possible et en encourageant l'exercice du plein champ d'activité des fournisseurs – ce qui représente un transfert des responsabilités des médecins aux infirmières et infirmiers et à d'autres membres de l'équipe de soins, dont les adjoints aux médecins. Les RLISS devraient se servir du financement comme levier pour que les infirmières et infirmiers, les infirmières praticiennes, les préposés aux services de soutien à la personne et les autres membres du personnel puissent mettre en pratique toute l'étendue de leurs compétences.

Les services dispensés aux patients externes devraient être assurés par d'autres fournisseurs que les hôpitaux, tels les CASC et les fournisseurs de soins de santé privés, qui ont démontré qu'ils peuvent faire ce travail à un coût beaucoup moindre. Les RLISS devraient également résister à la tentation de bâtir un trop grand nombre d'établissements de soins de longue durée d'ici à ce que le gouvernement évalue ce qui peut être fait pour une population vieillissante en insistant davantage sur l'utilisation des soins à domicile soutenus par des services communautaires. Les soins à domicile sont moins coûteux et devraient générer une plus grande satisfaction de la population.

Financement : Le gouvernement devrait conférer aux RLISS le pouvoir, la responsabilité et les ressources nécessaires pour surveiller la santé dans leur région, y compris allouer les budgets, responsabiliser les intervenants et établir les mécanismes incitatifs. Les RLISS devraient s'occuper de tous les aspects du rendement du système de santé, y compris les soins primaires (médecins), les soins actifs (hôpitaux), les soins communautaires et les soins de longue durée. Cela comprendrait l'établissement des budgets et la rétribution de tous les acteurs. La rémunération des cadres supérieurs devrait être liée aux résultats pour la santé, et non au nombre d'interventions pratiquées.

Gestion de cas : Il y a un manque de cohésion et d'uniformité sur le plan de la gestion des cas. On devrait étendre à l'échelle de la province le recours à des « navigateurs administratifs du système », un rôle créé dans certaines régions de l'Ontario pour coordonner les rendez-vous et aider les patients à remplir les différents formulaires et à s'acquitter des formalités. Ces « quarts-arrière » peuvent aider les ESF et les cliniques spécialisées à suivre les patients à mesure qu'ils progressent dans le système intégré de soins de santé. Les patients ayant des affections complexes devraient être pris en charge par des équipes multidisciplinaires afin de maximiser la coordination avec les ESF et les autres fournisseurs de soins communautaires. Les soins aux malades chroniques devraient être dispensés par des organismes de soins communautaires et de soins à domicile dans toute la mesure du possible.

Les RLISS reconstitués auraient besoin d'une gouvernance et de structures solides. Une représentation adéquate est un élément important de la gouvernance si on donne aux RLISS le mandat de coordonner le système. Comme ils auraient besoin de plus de ressources, il faudrait muter un nombre important d'employés du MSSLD. Le gouvernement devra soutenir les décisions du RLISS, même si cela implique la fermeture d'un établissement.

À l'heure actuelle, les décisions concernant les interventions médicales assurées ou exclues en vertu de l'Assurance-santé de l'Ontario font partie du régime de rémunération négocié par le gouvernement et l'Ontario Medical Association (OMA). Les médecins devraient être consultés, mais sans plus.

Les politiques devraient s'appuyer sur des données probantes. La médecine évolue constamment et il est difficile pour les médecins de se tenir au fait des dernières recherches et des meilleures pratiques. Ils ont besoin de lignes directrices cliniques fondées sur la recherche pour se tenir à jour. En Ontario, ces lignes directrices peuvent être formulées par l'Institut de recherche en services de santé (IRSS) et Qualité des services de santé Ontario (QSSO). Ces organismes pourraient également aider le gouvernement à décider quelles interventions ne devraient plus être assurées par le régime public d'assurance-santé. Qualité des services de santé Ontario devrait devenir un organisme de réglementation chargé de mettre en application des directives fondées sur des preuves servant à orienter les décisions en matière de traitement et les interventions assurées par l'Assurance-santé de l'Ontario.

Les paiements sont versés aux hôpitaux sur la base des coûts moyens établis à l'échelle de la province. Il n'existe donc aucun incitatif pour accroître l'efficacité. Le MSSLD et les RLISS devraient s'appuyer sur les données du MAS pour établir les paiements versés aux hôpitaux pour les interventions. Une combinaison de financement fondé sur les activités (c.-à-d. financement lié aux interventions ou aux résultats) et de financement de base serait le modèle le plus efficace. On devrait encourager les hôpitaux à se spécialiser. Ces derniers devraient recourir davantage aux médecins hospitalistes qui coordonnent les soins aux

patients de l'admission au congé de l'hôpital. Cette fonction est essentielle lorsqu'il faut traiter des patients ayant des affections complexes pouvant nécessiter l'intervention de multiples spécialistes.

Les soins primaires, qui relèvent des médecins, devraient être au coeur d'un nouveau modèle de soins de santé intégré. L'objectif premier des médecins devrait être la prévention pour garder les personnes hors des hôpitaux. Le système devrait s'éloigner de la nature d'entreprise à propriétaire unique des cabinets de nombreux médecins et encourager une plus grande intégration interdisciplinaire. Les médecins devraient être rémunérés selon un modèle combinant honoraires et paiement par capitation ainsi que paiement à l'acte; l'équilibre entre les deux modes de paiement se situerait probablement dans une proportion avoisinant respectivement 70 % et 30 %.

Le gouvernement devrait fermement négocier la prochaine entente avec l'OMA. Les médecins de l'Ontario étant les mieux payés au Canada, il est raisonnable de ne prévoir aucune hausse de l'enveloppe totale de la rémunération. Les négociations doivent également porter sur l'intégration des médecins dans le reste du système de soins de santé.

Les équipes de santé familiale devraient devenir la norme au chapitre des soins primaires. Elles doivent avoir la capacité nécessaire pour soutenir un large éventail de fournisseurs de soins et le personnel nécessaire pour assurer le suivi des patients dans le système. Elles devraient offrir de meilleurs soins en dehors des heures d'ouverture et comporter davantage de spécialistes. Les ESF devraient également entamer des discussions avec leurs patients d'âge moyen sur les soins de fin de vie et les « testaments biologiques » pour éviter que ces patients et leur famille soient appelés à prendre ce genre de décisions critiques dans des conditions contraignantes. Le MSSLD devrait demander l'apport d'organismes de défense des personnes âgées afin d'engager le public dans un dialogue ouvert sur les soins de fin de vie.

Il faudrait éliminer les incitatifs contre-productifs qui minent la qualité et l'efficacité des soins : les médecins sont pénalisés lorsqu'un de leurs patients se rend à une autre clinique sans rendez-vous, mais non lorsqu'il se rend au service des urgences d'un hôpital.

Le vieillissement de la population de l'Ontario fait ressortir la nécessité de réformer les soins communautaires, les soins à domicile et les soins de longue durée. Nous devons jumeler les personnes âgées aux services dont elles ont besoin en ayant recours au premier fournisseur de soins disponible, réduire le nombre de jours pendant lesquels les gens sont hospitalisés en attente d'une autre forme de soins plus appropriée et améliorer la gestion des aiguillages vers les soins de longue durée, les soins à domicile et les services communautaires. Le gouvernement devrait mettre en oeuvre les recommandations faites par le D^r David Walker dans son rapport publié en 2011 *Assurer les soins nécessaires à notre population vieillissante : la question des autres niveaux de soins*. Il est également nécessaire d'offrir un plus grand nombre et une plus grande variété de soins palliatifs.

La province devrait faire davantage sur le plan de la prévention et de la promotion de la santé. La majeure partie du travail en matière de santé publique se fait à l'extérieur du secteur des soins de santé primaires. Le financement de la santé publique est fortement lié aux budgets des municipalités. Les municipalités déboursent maintenant 25 cents de chaque dollar consacré à la santé publique; nombre d'entre elles

envisagent maintenant de réduire leur financement, si bien que les bureaux de santé publique risquent de perdre l'aide qui leur est offerte par la province. La province devrait envisager de reprendre en charge tout le secteur de la santé publique. On doit améliorer la coordination du système de santé publique afin d'inclure les hôpitaux, les fournisseurs de soins communautaires et les médecins de soins primaires. L'Ontario devrait reproduire l'initiative Act Now de la Colombie-Britannique, qui a été qualifiée de meilleure pratique en matière de promotion de la santé et de prévention des maladies chroniques. Les médecins pourraient faire leur part en abordant les questions de régime alimentaire et d'exercice avant de prescrire des médicaments. Les patients devraient écouter les conseils de leur médecin et changer leur mode de vie lorsqu'on le leur demande. La province devrait faire davantage pour renverser l'obésité croissante chez les enfants et examiner des possibilités de réglementation de l'industrie alimentaire.

Les écoles de médecine devraient instruire les étudiants sur les « enjeux du système », pour qu'ils puissent mieux comprendre la place qu'occupent les médecins dans ce système. Elles doivent cerner les secteurs où il y a pénurie ou qui risquent d'en connaître et assumer la tâche de planification de l'offre de main-d'œuvre.

Les médicaments constituent un enjeu de taille. L'Ontario doit avoir une discussion ouverte et honnête afin de déterminer si l'on devrait élargir la couverture publique des coûts des médicaments. Parallèlement à cette discussion, nous devrions nous demander si les paiements faits en vertu du Programme des médicaments de l'Ontario (PMO), qui couvre presque tous les coûts des médicaments sur ordonnance des personnes âgées et des bénéficiaires de l'aide sociale, devraient être plus directement liés au revenu. Une option consiste à augmenter davantage la portion du coût des médicaments payée par les personnes âgées à mesure que les revenus augmentent. Une meilleure option serait d'éliminer le lien avec l'âge et de lier uniquement la prestation au revenu. Cette option rendrait le programme beaucoup plus équitable et permettrait d'éviter en partie le « piège de l'aide sociale » en couvrant les personnes à faible revenu qui ne sont pas âgées et ne reçoivent pas d'aide sociale. La première option permettrait évidemment de réaliser de plus grandes économies. La Commission regrette l'absence de modèle qui aurait permis de clarifier l'incidence financière nette de ces options; de tels modèles devraient exister. En 2003, la Colombie-Britannique a remplacé son programme axé sur l'âge par un programme uniquement lié au revenu.

Une solution potentielle pour réduire les coûts globaux des médicaments serait d'explorer avec les autres provinces la possibilité d'établir de concert le prix des médicaments. Les provinces pourraient également réduire le chevauchement des règlements qui font hausser les coûts et entrave l'entrée efficace des nouveaux médicaments sur le marché. L'IRSS et QSSO devraient également effectuer des comparaisons de médicaments afin de déterminer celui qui est le plus efficace dans le traitement d'une affection donnée, ce que ne font pas les tests actuellement menés par Santé Canada. Le gouvernement devrait s'assurer que la valeur offerte par tout nouveau médicament dépasse son coût. Comme on l'a mentionné ailleurs dans le document, l'Ontario devrait collaborer avec le gouvernement fédéral pour faire en sorte qu'une entente de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne n'entrave pas l'utilisation accrue des médicaments génériques en Ontario. La province devrait aussi mettre à contribution le plein champ d'activité des pharmaciens et leur permettre de remplacer un médicament prescrit par un médecin par un médicament de rechange moins cher. Les pharmaciens

devraient également pouvoir administrer des médicaments par injection et par inhalation et prescrire des médicaments pour des affections bénignes, comme cela se fait en Saskatchewan.

D'autres mesures d'efficience peuvent être prises dans le système de santé :

- Centraliser toutes les fonctions administratives comme la TI, les ressources humaines, les finances et l'approvisionnement.
- Établir un mécanisme central pour surveiller un « marché ponctuel » pour les biens et les services discrétionnaires tels que les services de diagnostic, de perfusion et de consultation de spécialistes.
- Retenir plus de services de spécialistes par voie d'appels d'offres en fonction du prix et de la qualité tout en conservant le modèle du payeur public unique.
- Une plus grande partie de la prestation des services pourrait faire l'objet d'appels d'offres, en établissant des critères de sélection fondés sur des paramètres pondérés par la qualité et non uniquement sur le prix.
- Accélérer l'adoption des dossiers électroniques selon une démarche ascendante. Débuter avec les médecins, les cliniques et les hôpitaux, et s'assurer qu'ils utilisent des systèmes compatibles. Ensuite, relier les différents intervenants d'une région, puis les régions entre elles.
- Adopter le modèle de la Nouvelle-Écosse dans lequel les techniciens d'urgence médicale fournissent des soins à domicile lorsqu'ils ne répondent pas à des appels d'urgence.
- Mieux informer les particuliers et les familles pour faciliter l'auto-administration des soins chez les personnes ayant des affections telles que le diabète.

Mais avant tout, le gouvernement devrait engager tous les intervenants dans une conversation civilisée sur l'avenir des soins de santé et le plan de 20 ans. Tout ce qui se fait dans le domaine de la santé peut être dangereux du point de vue politique, en particulier si des réductions de coûts sont en cause. Il sera crucial de bien expliquer les objectifs et de souligner qu'il ne s'agit pas simplement d'un autre exercice de réduction des coûts.

Une discussion sur les soins de santé arrive à point nommé. Les intervenants eux-mêmes présentent des propositions de réforme, dont beaucoup concordent avec les recommandations formulées ici. Toutes les parties intéressées doivent avoir voix au chapitre – les citoyens et les fournisseurs de soins de santé de toutes les catégories, les compagnies pharmaceutiques, dont les produits représentent l'un des coûts qui croissent le plus rapidement, les employeurs, qui couvrent les coûts de médicaments et autres coûts de santé de leurs employés, ainsi que les universitaires qui étudient ces questions.

Les réformes que nous proposons sont vastes et traitent de questions organisationnelles, cliniques et fonctionnelles. À la fin des années 1990, la Commission de restructuration des services de santé de l'Ontario avait été mandatée pour accélérer la restructuration des hôpitaux et conseiller la ministre de la Santé de l'époque. Étant donné que les réformes proposées dans le présent rapport ne touchent pas que les hôpitaux, une nouvelle commission devrait être mise sur pied pour orienter les réformes, composée d'un large éventail de représentants de différents groupes d'intervenants, y compris les fournisseurs de soins, les citoyens et les patients.

Nous croyons que ces recommandations peuvent orienter le système de soins de santé jusqu'en 2017-2018 d'une manière qui permettra d'atteindre notre objectif d'augmentation annuelle de 2,5 % du financement des soins de santé par la province. C'est un but difficile à atteindre qui suppose que les dépenses en santé réelles par personne, corrigées pour l'inflation, devront diminuer d'un total de 5,7 % dans les sept années suivant 2010-2011, soit 0,8 % par année. Mais nous pouvons réformer le système de manière à fournir de meilleurs soins à plus de gens à un moindre coût.

Ce sont les réformes qui comptent le plus. Les réductions de dépenses majeures donnent peu de résultats, comme on a pu le voir dans les années 1990. On a sabré le budget de la santé pendant plusieurs années, mais en l'absence de réformes en profondeur, les pressions se sont accumulées et les dépenses ont repris de plus belle à partir de 1999.

Après 2017-2018, on constatera probablement une accélération des dépenses à cause du vieillissement de la population. C'est la raison pour laquelle notre recommandation portant sur un plan de 20 ans et un débat public approfondi a tant d'importance. Le gouvernement devrait énoncer les enjeux à venir, souligner les mesures permettant d'accroître l'efficacité, aborder franchement les questions financières et présenter clairement les choix fondamentaux qui s'offrent à nous. Si nous ne saisissons pas maintenant l'occasion de commencer à créer un système plus efficace qui permet d'optimiser encore plus les ressources, dans dix ou vingt ans, les Ontariennes et Ontariens auront à faire des choix encore plus difficiles que ceux que nous avons à faire aujourd'hui. À moins que nous n'agissions maintenant, ils seront aux prises avec des coûts en croissance constante qui les obligeront soit à abandonner de nombreux autres services gouvernementaux qu'ils affectionnent, soit à payer des impôts plus élevés pour assumer une facture de santé toujours plus imposante, soit à privatiser des éléments du système de santé, une abomination pour la plupart des Ontariennes et des Ontariens.

Nous pouvons et nous devons éviter une telle issue en prenant les bonnes décisions aujourd'hui, même si elles semblent difficiles pour l'instant. Nos décisions ne seront pas parfaites, mais elles permettront fort certainement de léguer un système plus équitable, plus économique et de meilleure qualité aux générations futures.

Éducation élémentaire et secondaire

L'Ontario a besoin d'un solide système d'éducation pour prospérer et soutenir la concurrence sur la scène internationale. Nous sommes persuadés que cette période de restrictions offre au gouvernement l'occasion de veiller à ce que l'éducation soit dispensée de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible.

La province assume près de 98 % des dépenses du secteur de l'éducation. Les dépenses provinciales consacrées à l'éducation élémentaire et secondaire ont augmenté considérablement depuis dix ans, malgré le déclin des effectifs scolaires, donnant lieu, entre autres, à une hausse de 56 % du financement par élève. La situation ne peut perdurer. La Commission estime qu'il faut plafonner à 1 % la hausse annuelle du budget de l'éducation.

Le gouvernement fait face à la tâche difficile de maîtriser les coûts de l'éducation tout en préservant les progrès accomplis au chapitre des résultats scolaires. Le secteur de l'éducation élémentaire et secondaire devrait continuer à poursuivre ses trois principaux objectifs, à savoir : améliorer le rendement des élèves, réduire les écarts entre les résultats scolaires et accroître la confiance du public à l'égard du système d'éducation financé par les deniers publics.

Comme une approche solide et transparente vis-à-vis de la planification financière améliorera la coopération et la stabilité, la province devrait établir les allocations de financement destinées aux conseils scolaires jusqu'en 2017-2018. Non seulement cela leur donnera le temps de réaliser des gains d'efficience, mais cela favorisera également des négociations constructives plus tard cette année lors du renouvellement des conventions collectives.

Éducation des Premières nations : Il faut améliorer d'urgence le système d'éducation dans les réserves. Bien que l'éducation dans les réserves relève du gouvernement fédéral, la province est touchée en raison du nombre considérable d'élèves qui fréquentent les écoles financées par la province. La plupart des élèves du secondaire vivant dans des réserves fréquentent des écoles en dehors des réserves, et le sous-financement des écoles élémentaires dans les réserves se traduit souvent par un besoin criant de cours de rattrapage dans les écoles secondaires financées par la province. Le financement du gouvernement fédéral est inférieur à ce que la province dépense par élève. La province devrait exhorter le gouvernement fédéral à fournir, au titre de l'éducation dans les réserves, un financement de niveau au moins comparable au financement par élève que verse la province. Si la province ne parvient pas à une entente avec le gouvernement fédéral, la Commission recommande qu'elle fournisse le financement requis. Les ententes devraient faciliter la création d'entités scolaires parmi les Premières nations participantes qui auraient des pouvoirs similaires à ceux des conseils scolaires de district financés par la province et qui négocieraient avec la province pour établir des objectifs pluriannuels relatifs à la proportion de membres du personnel de supervision, de membres de la direction d'école et de membres du personnel enseignant reconnus par l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario.

Programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein : En 2010, le programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein a été lancé dans près de 600 écoles; l'initiative s'est poursuivie en 2011 dans 200 autres écoles, et le gouvernement a annoncé qu'il serait mis sur pied dans quelque 900 autres écoles pendant l'année scolaire 2012-2013. De nombreuses études corroborent les avantages socioéconomiques considérables et durables de l'éducation de la petite enfance. Mais les coûts associés à la dotation en personnel, aux fournitures de classe, au transport, aux autres activités de fonctionnement des écoles, aux immobilisations et à la stabilisation du secteur de la petite enfance atteindront plus de 1,5 milliard de dollars par an. Étant donné le climat financier actuel, la Commission craint qu'un nouveau programme qui coûte si cher ne soit pas opportun. La Commission est consciente du fait que les coûts du programme de maternelle et de jardin à temps plein ont été incorporés dans le budget de l'Ontario 2011 en mars et dans le document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2011* en novembre. Toutefois, on n'a pas prévu des restrictions suffisantes dans les autres dépenses pour faire en sorte que ces plans financiers puissent atteindre l'objectif global sur le plan du déficit.

Nous recommandons l'annulation du programme de façon progressive. Si le gouvernement décidait de poursuivre le programme, il devrait faire deux choses. Premièrement, il devrait en reporter la mise en oeuvre intégrale à 2017-2018 au lieu de 2014-2015, et en réduire les coûts en adoptant un modèle de dotation en personnel moins coûteux qui comprendrait un membre du personnel enseignant pour environ 20 élèves plutôt qu'un membre du personnel enseignant et un membre du personnel d'éducation de la petite enfance pour 26 élèves. Deuxièmement, le gouvernement ne devrait pas en confirmer la mise en oeuvre intégrale sans obtenir l'assurance des conseils scolaires, des fédérations enseignantes et des syndicats du personnel non enseignant que les hausses salariales annuelles négociées jusqu'en 2017-2018 n'excéderont pas les hausses en vigueur actuellement dans le secteur parapublic et que les hausses de l'effectif des classes et les réductions de personnel non enseignant envisagées par la Commission d'ici 2017-2018 seront réalisées.

Effectif des classes : L'une des stratégies fondamentales utilisées par l'Ontario pour améliorer les résultats scolaires a consisté à réduire l'effectif des classes au primaire (de la maternelle à la 3^e année). Ainsi, 90 % des classes ont au plus 20 élèves et, dans les autres, on a plafonné l'effectif à 23 élèves. Le gouvernement a consenti des ressources considérables pour réduire les effectifs au primaire et dans les autres classes. Bien que le gouvernement soit persuadé de l'incidence positive des classes plus petites sur les résultats scolaires, les données empiriques présentent une image plus complexe. Même si les améliorations que l'Ontario a constatées récemment sur le plan des évaluations provinciales et des indicateurs de qualité ont coïncidé avec les efforts qu'a déployés le gouvernement pour réduire le nombre d'élèves par classe, rien ne prouve qu'il y ait un lien de causalité. Même si réduire l'effectif des classes peut influencer sur les résultats, d'après les données, ce n'est pas le meilleur moyen d'améliorer les résultats scolaires. Étant donné l'absence de données empiriques convaincantes appuyant le bien-fondé de la politique de réduction de l'effectif des classes, la Commission pense que les ressources limitées ne devraient pas être utilisées dans ce but. Nous recommandons de porter de 20 à 23 élèves l'effectif maximal des classes au primaire, de 24,5 à 26 élèves l'effectif moyen des classes aux cycles moyen et intermédiaire, et de 22 à 24 élèves l'effectif des classes au secondaire. La Commission appuie la poursuite des programmes qui ont permis d'accroître les taux de diplomation. Il faudrait accroître l'effectif des classes de façon à ne pas compromettre les programmes qui ont permis d'améliorer les taux de diplomation et qui ont eu des conséquences positives pour les élèves.

Personnel non enseignant : Depuis 2002-2003, plus de 13 800 postes de personnel non enseignant ont été créés. Pour atteindre notre objectif d'augmenter les dépenses de l'éducation de 1 % par an jusqu'en 2017-2018, la Commission prévoit qu'environ 70 % de ces postes devront être supprimés graduellement d'ici là. Les conseils devront s'appliquer à réduire au minimum l'incidence de cette réduction sur les écoles.

Limitier le nombre de crédits financés au palier secondaire : En Ontario, pour recevoir leur diplôme d'études secondaires, les élèves doivent obtenir 30 crédits au palier secondaire; toutefois, beaucoup d'élèves accumulent plus de 30 crédits; 14 % des élèves de 12^e année retournent à l'école pour une cinquième année, ce qui coûte cher. La Commission recommande que le nombre de crédits financés par la province soit limité à 32 crédits accumulés par élève. Les conseils scolaires devraient être autorisés à facturer des frais pour les crédits supplémentaires.

Améliorer l'efficacité du transport des élèves : Le transport des élèves représente un défi pour les conseils scolaires, les coûts étant difficiles à maîtriser. Le ministère de l'Éducation a placé récemment un moratoire sur toute nouvelle acquisition concurrentielle. Ce moratoire devrait être levé immédiatement, car il retarde l'instauration d'un système efficace et efficient de services de transport des élèves au moyen d'appels d'offres. On pourrait demander aux usagers d'assumer une partie du coût en instaurant des frais de transport, tout en prenant des dispositions pour ne pas entraver l'accès à l'éducation des élèves de familles à faible revenu, ni de ceux qui ont des besoins particuliers ou qui vivent dans des régions rurales.

Un plan détaillé pour limiter à 1 % la hausse annuelle des dépenses de l'éducation : La hausse annuelle maximale de 1 % du budget de l'éducation signifie que le secteur disposera de 1,6 milliard de dollars de plus en 2017-2018 qu'en 2010-2011. Selon notre scénario de statu quo, les pressions budgétaires actuelles indiquent que les dépenses devraient augmenter de 4,4 milliards de dollars, donnant lieu à un manque à gagner de 2,8 milliards de dollars. Nous sommes convaincus que les recommandations déjà présentées élimineront ce manque à gagner.

La Commission présume que les conseils scolaires vont chercher à réaliser d'autres gains d'efficience ou à augmenter leurs revenus pour compenser les pressions financières à d'autres titres, comme les avantages sociaux, les services publics, le carburant, etc. La Commission formule certaines recommandations dans cette perspective, même si les coûts ne sont pas clairement déterminés.

Prôner des solutions fondées sur des données probantes pour l'éducation de l'enfance en difficulté : Les subventions pour l'éducation de l'enfance en difficulté représentent une proportion considérable des dépenses de l'éducation, s'élevant à 2,5 milliards de dollars en 2011-2012, soit une hausse de 55 % depuis 2002-2003 malgré le déclin des effectifs. Le lien entre une augmentation du financement et les résultats scolaires n'est pas évident. La Commission loue la province pour les efforts qu'elle déploie afin d'aider les élèves en difficulté, mais les fonds doivent être dépensés de façon à obtenir les meilleurs résultats. Nous recommandons un examen exhaustif des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté et des résultats obtenus, y compris les programmes destinés aux élèves pris en charge, placés sous garde ou recevant des traitements, et ceux des conseils d'hôpitaux, afin d'assurer une utilisation efficace des fonds dans le but d'améliorer les résultats scolaires. Par souci de clarté, nous ne voyons pas de « problème » au niveau de l'enveloppe globale de financement de l'enfance en difficulté. Ce qui nous inquiète, c'est l'absence de résultats quantifiables pour les investissements considérables effectués depuis 2002-2003.

Réforme des écoles provinciales : Le ministère de l'Éducation gère directement un certain nombre d'écoles pour élèves sourds, des écoles d'application pour élèves ayant des difficultés d'apprentissage et des écoles pour élèves sourds et aveugles; ces écoles sont au nombre de huit et desservent quelque 800 élèves. Les membres du personnel de ces écoles sont employés par la province, ce qui ne constitue pas le mécanisme de gouvernance optimal pour ces écoles. Le gouvernement devrait fermer les écoles d'application et réinvestir les économies réalisées dans l'élargissement des programmes alternatifs des écoles secondaires dans les conseils scolaires. Les écoles pour élèves sourds devraient être fusionnées en un seul établissement afin que soit générée une masse critique d'élèves de la maternelle à la 12^e année. Les économies découlant de la fusion devraient être réinvesties dans l'école

fusionnée pour élèves sourds ainsi que dans l'amélioration des occasions pour les apprenants sourds dans les conseils scolaires, les collèges et les universités.

Des incitatifs appropriés pour le personnel enseignant : Puisque l'éducation est un service public indispensable au développement de l'enfant et à la prospérité future, l'Ontario se doit d'avoir un personnel enseignant aux compétences incomparables. Les recherches corroborent le lien entre la compétence des membres du personnel enseignant et la réussite scolaire. En Ontario, les membres du personnel enseignant reçoivent des hausses salariales comme incitatifs pour continuer à apprendre et à se perfectionner dans le cadre de la Subvention relative aux qualifications et à l'expérience du personnel enseignant. Cette subvention reconnaît l'expérience qu'ils acquièrent et leur permet d'atteindre assez rapidement les échelons supérieurs de la grille salariale. Des systèmes de rémunération de ce genre aideraient les conseils scolaires à conserver les meilleurs enseignants. Toutefois, il est important que cette subvention vise les membres du personnel enseignant les plus susceptibles d'aider leurs élèves à obtenir de meilleurs résultats. Il faudrait examiner les programmes de formation conférant des qualifications additionnelles, et les Subventions relatives aux qualifications et à l'expérience devraient être administrées par un organisme indépendant des fédérations enseignantes et des conseils scolaires. De nombreux membres du personnel enseignant suivent des cours menant à une qualification additionnelle même s'ils n'ont pas l'intention de remplir ces fonctions, et leur absence perturbe la continuité pour les élèves. La province devrait exiger un nombre minimal d'années d'expérience en enseignement à temps plein avant qu'un membre du personnel enseignant ne puisse entreprendre un cours menant à une qualification additionnelle, lequel devrait être plus rigoureux et fondé sur des preuves. D'autres éléments de la rémunération du personnel scolaire doivent améliorer l'équilibre entre les conditions de travail équitables et la responsabilité financière. Par exemple, le passif de la province au titre des gratifications de retraite s'élève à près de 1,7 milliard de dollars; la province devrait supprimer le pouvoir des conseils scolaires d'offrir de telles gratifications de retraite.

Offrir les services plus efficacement : Le ministère de l'Éducation devrait montrer la voie en améliorant l'efficacité des services et en réduisant le double emploi. Les installations et les ressources informatiques existantes des conseils scolaires pourraient être des plates-formes efficaces de coopération avec d'autres ministères, en particulier ceux qui sont au service de l'enfance. Les conseils scolaires devraient continuer à chercher des occasions d'encourager l'efficacité en matière d'approvisionnement en tirant profit de leur pouvoir d'achat collectif. Des mesures importantes ont été déjà prises à cet égard avec la création du Marché éducationnel collaboratif de l'Ontario (MECO), organisme sans but lucratif responsable de la passation des marchés publics. Les conseils peuvent coopérer pour regrouper les fonctions administratives et de soutien. Le gouvernement devrait collaborer avec les conseils scolaires, les fédérations enseignantes et les syndicats du personnel de soutien pour étudier des moyens de partager le contrôle et l'administration des régimes d'avantages sociaux. Il est également possible de réaliser des gains d'efficacité en optimisant la valeur des biens immeubles des conseils scolaires. Dans les régions où il a fallu fermer ou regrouper des écoles en raison du déclin des effectifs, les conseils scolaires possèdent des bâtiments scolaires en surplus. Le ministre devrait avoir le pouvoir d'ordonner la vente des locaux non utilisés, en particulier si ces ventes permettaient de répondre à d'autres besoins dans le secteur parapublic. Une solution de plus en plus utilisée consiste à intégrer les classes de la 7^e année à la 12^e année dans une même école secondaire. La province devrait encourager de tels regroupements en éliminant le financement complémentaire pour les écoles

secondaires dont les locaux ne sont pas utilisés à pleine capacité si elles sont en mesure d'accueillir les élèves de 7^e et de 8^e année de leur secteur.

Maîtriser le coût des prestations de retraite : La province est promoteur du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario avec la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario; elle verse des cotisations correspondant à celles des participants bien qu'elle n'en soit pas l'employeur, ceux-ci étant employés par les conseils scolaires. En 2005, le régime a enregistré son premier déficit depuis 1990 et les cotisations augmentent depuis 2007. En 2011, le taux de cotisation a été augmenté et le taux futur d'indexation de certaines prestations a été réduit. La province devrait refuser toute nouvelle hausse du taux de cotisation de l'employeur et envisager plutôt de réduire certaines prestations. Elle devrait aussi envisager de relever l'âge moyen de la retraite. Les enseignants prennent leur retraite à 59 ans en moyenne, après 26 ans de service, et touchent leur pension pendant 30 ans. Le recul de l'âge moyen de la retraite pourrait éviter de devoir diminuer les prestations à l'avenir.

Favoriser un marché du travail efficient pour le personnel enseignant : À la fin des années 1990, craignant une éventuelle pénurie, le gouvernement et les universités ont intensifié les efforts de formation du personnel enseignant. La province a versé des fonds aux facultés d'éducation pour qu'elles créent de nouvelles places et a permis à plusieurs universités d'offrir des programmes sanctionnés par un baccalauréat en éducation, y compris aux États-Unis et en Australie. Depuis, le nombre d'enseignants certifiés s'est accru dans la province, alors que le nombre de départs à la retraite a diminué. Il y a aujourd'hui plus de nouveaux enseignants que de nouveaux retraités, l'écart étant de 7 600 par an. La proposition d'échelonner sur deux ans les programmes sanctionnés par un baccalauréat en éducation et de réduire de moitié le nombre d'inscriptions dans chaque cohorte permettrait de réduire l'excédent de personnel enseignant. Néanmoins, le gouvernement devrait discuter de la formation d'un trop grand nombre d'enseignants avec les 13 universités de la province qui offrent des programmes de formation.

Éducation postsecondaire

L'éducation postsecondaire vise cinq objectifs essentiels : instruire une proportion de plus en plus importante de la population, contribuer à l'égalité économique et sociale de la population de la province, assumer une part importante de l'apprentissage à vie, être un moteur d'innovation et offrir des programmes d'éducation de qualité de façon efficiente.

On prévoit que les effectifs augmenteront de 1,7 % en moyenne par an jusqu'en 2017-2018. Déjà, cet essor, combiné aux niveaux de financement les plus bas du pays, se traduit par une détérioration de la qualité : davantage de chargés de cours à temps partiel, des classes plus nombreuses et contact réduit avec les professeurs. L'Ontario est la province canadienne qui verse les plus faibles subventions de fonctionnement par étudiant aux universités et aux collèges, et ces subventions continuent de diminuer alors même que le coût de l'éducation a augmenté de 3 à 5 % par an.

Il faut définir des objectifs précis. Les effectifs des universités et des collèges se sont accrus considérablement depuis quelques années. Toutefois, il n'y a pas de plan cohérent visant l'ensemble du système. Puisque le gouvernement a relié la formule de financement des établissements postsecondaires

à la croissance des effectifs, celle-ci en est devenue la conséquence inévitable. Une meilleure formule encouragerait les établissements postsecondaires à améliorer la qualité et à diversifier leurs mandats : certains établissements se concentreraient sur la recherche, d'autres sur l'excellence des programmes de premier cycle, et d'autres encore, sur le développement économique régional.

Nous devons en premier lieu traiter de deux questions propres à l'éducation postsecondaire : celle de savoir si le gel des droits de scolarité est dans l'intérêt des étudiants, et celle de l'équilibre entre l'excellence en recherche et en enseignement.

- Il est troublant de constater que les droits de scolarité augmentent plus rapidement que le taux d'inflation. Les revenus tirés des droits de scolarité devraient représenter un bon investissement pour les étudiants, en obligeant les établissements à accroître leur efficience, et les obstacles financiers ne devraient pas entraver l'accès à l'éducation. Néanmoins, le fait est que geler les droits de scolarité ne sert pas les intérêts des étudiants. Un gel résultera sans doute en une détérioration notable de l'expérience des étudiants, à savoir davantage d'étudiants par classe et moins de possibilités de débattre et de développer la pensée critique.
- Le soutien du gouvernement fédéral à l'égard de la recherche ayant triplé entre 1997 et 2003, toutes les universités ont décidé de se prévaloir des sommes considérables consacrées à la recherche par les gouvernements fédéral et provincial sous le prétexte de devenir des « centres de recherche de calibre mondial ». Le fait est que peu de centres de recherche ontariens deviendront les meilleurs du Canada, et encore moins du monde. Or, beaucoup sont allés jusqu'à recourir à l'interfinancement, piochant ainsi dans les revenus tirés des frais d'inscription aux programmes de premier cycle pour financer la recherche. De plus en plus d'universités permettent aux professeurs de réduire leur temps d'enseignement pour effectuer de la recherche. Il faut établir un meilleur équilibre; l'excellence de la recherche ne doit pas l'emporter sur l'excellence de l'enseignement.

Simplement maintenir le statu quo nécessite des hausses de coûts annuelles de 3 à 5 % pour les établissements postsecondaires, ce qui signifie qu'il faut accroître l'efficience. La situation ne peut perdurer, ni sur le plan financement ni sur celui de la qualité.

La Commission recommande ce qui suit :

- limiter le financement du gouvernement et maîtriser les dépenses des établissements;
- accroître la différenciation pour améliorer la qualité de l'éducation postsecondaire et assurer la viabilité financière;
- encourager et récompenser la qualité;
- revoir les structures de financement de la recherche;
- maintenir la limite actuelle des augmentations des droits de scolarité, mais en simplifier la structure;
- réévaluer l'aide financière aux étudiants;
- réaliser des économies en adoptant des mesures comme l'intégration des fonctions administratives.

Limiter le financement du gouvernement et maîtriser les dépenses des établissements : Nous recommandons que le financement du gouvernement soit limité à une hausse annuelle de 1,5 % jusqu'en 2017-2018. Puisque ce pourcentage ne permettra pas aux subventions de suivre le taux de croissance prévu des effectifs de 1,7 % ni le taux d'inflation général, et encore moins les taux d'inflation internes historiques des établissements, les établissements postsecondaires devront réaliser des gains d'efficacité pour préserver, sinon améliorer, la qualité. Le gouvernement devrait collaborer avec les établissements postsecondaires pour que les hausses salariales négociées soient davantage conformes à ce qui a été récemment obtenu dans le secteur parapublic.

Accroître la différenciation en établissant des conventions de mandat. La structure actuelle du réseau provincial des universités et des collèges financés par les fonds publics a été établie en grande partie avant la fin des années 1960. Depuis, le mandat des collèges a évolué et ceux-ci peuvent désormais octroyer des grades, alors qu'à l'origine ils devaient avoir un rôle différent de celui des universités. Le gouvernement devrait établir, d'ici 2012-2013, des conventions de mandat avec les universités et les collèges, afin de différencier davantage le système et de réduire au minimum le double emploi, et mettre en œuvre les conventions à compter de 2013-2014. En réduisant le dédoublement des programmes, la différenciation peut diminuer les inefficacités et entraîner des économies. Le gouvernement devrait consulter soit un groupe d'experts, soit le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur afin de déterminer les meilleurs programmes qui méritent d'être élargis.

La répartition des rôles entre les collèges et les universités devraient comprendre les caractéristiques suivantes :

- Les personnes ayant suivi un programme collégial de deux ans et satisfaisant à des critères de rendement scolaire établis devraient pouvoir poursuivre des études universitaires.
- Les nouveaux programmes dispensés par les collèges ne devraient plus donner droit à un grade, mais les programmes existants pourront continuer à le faire.
- Le gouvernement ne devrait pas approuver de nouveaux programmes d'enseignement postsecondaire tant que les programmes existants n'auront pas été rationalisés et que les conventions de mandat pluriannuelles n'auront pas été établies.
- La création de nouveaux programmes professionnels et spécialisés ne devrait pas être approuvée sans être étayée par des analyses convaincantes.
- Les collèges d'arts appliqués et de technologie devraient collaborer avec l'Ordre des métiers pour optimiser la formation par l'apprentissage relevant des programmes ne donnant pas droit à un grade.

Encourager et récompenser la qualité : Les étudiants sont insatisfaits, entre autres, des classes trop nombreuses et des bibliothèques inadéquates. Il faudrait se pencher sur les cinq questions suivantes :

- **Réaffecter les ressources et les gratifications au profit de l'enseignement.** Les établissements postsecondaires doivent consacrer davantage de ressources à l'apprentissage par l'expérience, comme les stages, permettre davantage de périodes d'études libres et autonomes, créer des modules d'apprentissage axé sur la résolution de problèmes et offrir davantage de possibilités d'étudier à l'étranger. On devrait encourager les universités à inclure dans leurs conventions

collectives avec les professeurs des dispositions souples au sujet de la charge d'enseignement et de recherche. Les meilleurs professeurs et chercheurs devraient être récompensés au moyen de charges de travail et de gratifications appropriées. En Ontario, 11 universités jouissent déjà d'une telle flexibilité, d'autres devraient les imiter. Les établissements postsecondaires devraient modifier les systèmes d'encouragement/de primes afin de récompenser les professeurs qui excellent, comme cela se fait actuellement pour les chercheurs.

- **Réaffecter le financement provincial afin de récompenser l'excellence en enseignement.** Le financement provincial devrait être plus étroitement lié aux objectifs de qualité, et le modèle de financement devrait être modifié pour l'associer au taux de diplomation plutôt qu'aux effectifs seulement. Le gouvernement et les établissements postsecondaires devraient faire en sorte que la capacité d'intégrer des idées et de résoudre les problèmes de manière innovante soient au cœur des études supérieures. Ce facteur sera essentiel à la réussite économique et sociale de l'Ontario, dans une économie où les diplômés devront progresser dans leur carrière de façon inimaginable aujourd'hui.
- **Intégrer certains indicateurs de la qualité dans les conventions de mandat.** Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'établissement d'indicateurs communs, comme l'utilisation du système de transfert de crédits, les taux de participation des communautés insuffisamment représentées, l'utilisation de l'espace et la taille des classes. On utilise aussi des indicateurs relatifs aux résultats, comme le taux de satisfaction des étudiants, les taux de diplomation et le taux d'emploi après l'obtention du diplôme. Cependant, les mesures sous-jacentes d'évaluation de la qualité du cadre d'apprentissage devraient être améliorées aussi bien pour les universités que pour les collèges. Le gouvernement devrait aussi collaborer avec les collèges privés de formation professionnelle pour mesurer et publier des indicateurs de rendement identiques à ceux utilisés par les collèges et les universités. Le financement devrait être lié aux résultats d'apprentissage.
- **Revoir les structures de financement de la recherche :** Le gouvernement devrait évaluer le système global de financement de la recherche des établissements postsecondaires et des hôpitaux de recherche. Le gouvernement fédéral qui, il faut bien le reconnaître, a donné le coup de pouce en faveur de la recherche universitaire, ne finance pas tous les coûts qui y sont associés, de sorte que les universités ont recours à l'interfinancement. Il faudrait analyser les résultats concrets des investissements dans la recherche et le développement, qui semblent faibles. La Commission juge que la Bourse de nouveau chercheur et le Programme d'infrastructure de recherche du Fonds pour la recherche en Ontario sont d'une grande utilité.
- **Maintenir le taux actuel d'augmentation des droits de scolarité tout en simplifiant la structure :** Maintenir le plafond actuel de 5 % au titre de la hausse des droits de scolarité, mais permettre aux établissements de moduler les frais selon les programmes, sans dépasser le plafond établi.

Réévaluer l'aide financière aux étudiants : Un régime de prêts étudiants amélioré doit accompagner la structure actuelle des droits de scolarité. Cependant, toutes les formes d'aide fédérale et provinciale – prêts aux étudiants, remises de dette, bourses d'études, crédits d'impôt, incitatifs à l'épargne et subventions pour les emplois d'été – ne profitent pas beaucoup plus aux étudiants à faible revenu qu'aux étudiants mieux nantis. Ces aides devraient cibler davantage les étudiants à faible revenu. En

outre, il existe de nombreuses preuves selon lesquelles le revenu familial ne constitue pas le principal obstacle à l'accès, mais plutôt le fait que personne d'autre dans la famille n'a fait d'études collégiales ou universitaires. Les questions d'accès les plus pressantes deviennent alors un enjeu auquel le système d'enseignement élémentaire et secondaire doit s'attaquer, de concert avec les établissements postsecondaires, les organismes communautaires et les entreprises. La province devrait maintenir la Garantie d'accès aux études, en vertu de laquelle les établissements doivent consacrer une partie des revenus tirés des droits de scolarité au financement des bourses et d'autres programmes d'aide aux étudiants. Nous proposons également d'éliminer graduellement les crédits d'impôt provinciaux pour les droits de scolarité et l'éducation afin d'attribuer plutôt des subventions directes. Nous faisons aussi plusieurs recommandations pour réduire les coûteux défauts de paiement dans le cadre du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario.

Réaliser des économies au moyen de diverses mesures, par exemple en regroupant les fonctions administratives et de soutien : Nos recommandations ont pour but d'aider les établissements postsecondaires à faire des économies, entre autres, en coordonnant les achats ou en gérant plus efficacement le régime de retraite. En Ontario, les hôpitaux, les collèges, les universités et le personnel enseignant ont plusieurs employeurs, mais un seul régime de retraite. Par contre, il y a 29 régimes de retraite pour 23 universités; ce système très fragmenté doit être consolidé. D'autres recommandations portent sur l'utilisation des locaux.

Collectivement, ces réformes forment une approche holistique pour le secteur postsecondaire. Si les mesures recommandées ne permettent pas au ministère de limiter la hausse des dépenses à 1,5 % par an, il faudra éliminer le Programme de réduction de 30 % des droits de scolarité en Ontario. Le gouvernement devrait avant tout s'attacher à financer la totalité des subventions de fonctionnement accordées aux collèges et aux universités, puis à respecter les engagements existants en matière d'immobilisations. Ainsi, les établissements postsecondaires pourront s'appliquer à offrir des programmes d'enseignement de grande qualité, ce dont bénéficieront les étudiants.

Programmes sociaux

Les programmes sociaux viennent en aide aux Ontariennes et Ontariens les plus vulnérables. De 2000 à 2010, les dépenses au chapitre des programmes sociaux ont augmenté en moyenne de 6,0 % par année, en raison surtout des augmentations dans les deux principaux programmes d'aide sociale, soit le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) et le programme Ontario au travail (OT). Pour assurer le retour à l'équilibre budgétaire d'ici 2017-2018, nous recommandons de restreindre la croissance des dépenses au titre des programmes sociaux à 0,5 % par année. Pour surmonter un tel défi, il faudra des politiques prescriptives rigoureuses, de nouveaux partenariats et un engagement continu à l'égard du changement.

Il existe deux types de programmes sociaux. En 2010-2011, les deux tiers des dépenses de programmes étaient consacrés à des programmes obligatoires et fondés sur des droits, ce qui signifie que les prestations ou les niveaux de service sont définis dans la loi. Ces programmes comprennent notamment l'aide sociale et la Prestation ontarienne pour enfants. D'autres programmes sont discrétionnaires, de sorte que les clients qui y sont admissibles ne sont pas assurés de les recevoir immédiatement. Les programmes de cette nature comprennent les services de santé mentale aux enfants et aux jeunes, les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, les places subventionnées dans les services de garde d'enfants et les programmes de développement de la petite enfance. Lorsque le nombre de dossiers d'aide sociale augmente, un programme obligatoire, le financement fait de même parce que les clients ont droit à ces prestations. Pour les programmes discrétionnaires, lorsque la demande dépasse l'offre, on dresse une liste d'attente.

Il faudrait intégrer un plus grand nombre de programmes entre divers ministères et différents ordres de gouvernement, en tenant compte avant tout de la perspective des clients. Les personnes vulnérables et leurs familles ne se préoccupent pas de savoir quel ordre de gouvernement ou quel ministère est chargé de fournir ce soutien. Elles veulent tout simplement recevoir de l'aide.

Les programmes de prestations sont fournis par l'intermédiaire de multiples fournisseurs de services et selon différents mécanismes de financement. Les programmes d'aide sociale sont fournis par le gouvernement provincial, les municipalités et les Premières nations, mais ils sont principalement financés par la province. Et la Prestation ontarienne pour enfants (POE) est financée par le gouvernement provincial, mais administrée par l'Agence du revenu du Canada. Le manque de coordination a créé des lacunes, des chevauchements et une hausse des coûts de programmes, et les personnes dans le besoin doivent s'y retrouver dans un dédale complexe de points d'accès. Les critères d'admissibilité varient également entre les divers programmes. De nombreux programmes sont fondés sur le revenu, alors que d'autres sont universels, et d'autres encore sont fondés sur les besoins particuliers des clients. Une telle situation peut entraîner un manque d'équité et ériger des obstacles à l'emploi.

Il est possible de gérer ces programmes de manière plus efficace : on pourrait centraliser l'évaluation du revenu et automatiser la vérification du revenu; on pourrait également automatiser le traitement des demandes, l'évaluation de l'admissibilité et le versement des prestations; on pourrait uniformiser les critères d'admissibilité entre des programmes semblables afin de réduire les obstacles à l'emploi.

Quelques mesures efficaces ont été prises pour simplifier l'accès aux programmes fondés sur le revenu. Le Répertoire des prestations et des programmes d'aide de l'Ontario permet d'accéder à un même endroit à des renseignements sur plus de 40 programmes et crédits d'impôt. De la même façon, il existe un nouveau guichet unique d'accès aux services et soutiens destinés aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Il faudrait continuer sur cette lancée.

Pour accroître l'efficacité des programmes et en réduire les coûts, il faudrait un système pleinement intégré qui améliore à la fois la prestation et l'administration des programmes, ce qui renforcerait le soutien offert aux clients qui ont les plus grands besoins. L'adoption d'un tel modèle exige de meilleurs mécanismes de collecte de données (conçus pour assurer la protection absolue des renseignements

personnels et de la vie privée). Il faudrait mesurer les résultats pour les clients afin de déterminer l'efficacité de chaque programme et de comprendre l'interaction entre les divers programmes.

Aide sociale : Nous avons abordé la question de l'aide sociale de manière différente des autres secteurs de politique puisque la Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario (Commission SAS), sous la direction de Frances Lankin et de Munir Sheikh, est déjà profondément engagée dans l'étude de ces programmes. Le rapport final de la Commission SAS doit être publié plus tard cette année, bien après l'achèvement de nos travaux. Pourtant, vu l'incidence que l'aide sociale a sur les finances provinciales, nous devons nous aussi proposer des recommandations. Nous nous sommes attachés à appliquer les mêmes thèmes que ceux qui ont guidé notre étude de tous les secteurs, comme la recherche d'économies découlant d'une plus grande efficacité dans l'administration et la prestation de services, la rationalisation de l'encadrement des services par diverses autorités et le passage d'une évaluation fondée sur les ressources mises en oeuvre à une évaluation fondée sur les résultats atteints. Nous ne prétendons aucunement traiter de tous les aspects de l'aide sociale nécessitant une réforme; nous nous en remettons plutôt à nos collègues de la Commission SAS à ce sujet.

Le secteur de l'aide sociale comprend le POSPH, dispensé par la province, et le programme OT, dispensé à l'échelon local. Le maintien de deux programmes d'aide sociale distincts dispensés par deux ordres de gouvernement est moins efficace qu'un programme unique et il perpétue l'idée surannée que les personnes qui sont admissibles à des prestations pour personnes handicapées sont incapables d'occuper un emploi. Nous prions instamment la Commission SAS d'examiner d'autres modèles possibles, notamment le regroupement des programmes en un programme unique d'aide sociale financé par le gouvernement provincial et dispensé à l'échelon local.

Emploi et formation : L'accent mis sur le retour à la population active rend le volet de l'aide sociale portant sur l'emploi et la formation encore plus crucial. Le chapitre 9, Services d'emploi et de formation, met en relief les initiatives entreprises récemment pour intégrer ces services dans le cadre d'Emploi Ontario (EO). Une intégration plus poussée des services d'emploi fournis par l'intermédiaire du programme OT et du POSPH dans les services d'EO réglerait le problème de chevauchement et entraînerait sans doute d'autres avantages, comme l'amélioration des services à la clientèle et des résultats pour les clients, et peut-être même une réduction des coûts des services d'emploi et du recours à l'aide sociale.

Bien des personnes ayant un handicap peuvent et veulent travailler. Pourtant, nous commençons tout juste à comprendre comment aménager le milieu de travail pour répondre aux besoins des personnes ayant un handicap physique, et nous sommes encore bien loin de le faire quand il s'agit de personnes ayant un trouble de santé mentale. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour aider les employeurs et les collègues de ces personnes à mieux comprendre ce dont elles ont besoin et leur offrir les adaptations nécessaires en milieu de travail.

Pour les personnes ayant un handicap grave, dont un grand nombre ne peuvent travailler, un programme national garantissant un revenu de base serait plus utile et plus approprié qu'un programme d'aide sociale. La province devrait préconiser la création d'un tel programme auprès du gouvernement fédéral et des autres provinces.

Le programme fédéral d'assurance-emploi (AE) ne répond pas aux besoins du marché du travail moderne. Les chômeurs de l'Ontario ne reçoivent pas un soutien du revenu équitable et des possibilités de formation appropriées pour faciliter leur retour sur le marché du travail. De plus, la proportion croissante de personnes qui sont soit de nouveaux travailleurs (souvent de nouveaux immigrants), soit des jeunes occupant des emplois atypiques (tels que des emplois à temps partiel ou des emplois temporaires) ne sont pas admissibles à l'AE. Si elles étaient mises en oeuvre, les recommandations du groupe de travail sur l'AE du Mowat Centre amélioreraient grandement la situation.

Si on parvenait à restreindre la hausse des dépenses au chapitre des programmes sociaux à un taux inférieur à la cible de 0,5 %, les économies supplémentaires devraient être utilisées pour mettre en oeuvre des réformes visant à éliminer les obstacles au retour au travail. À cette fin, on pourrait considérer trois questions particulières. Premièrement, un demandeur doit se départir de toute liquidité au-delà d'un certain montant, le seuil étant établi par exemple à 1 645 \$ pour un bénéficiaire du programme OT, seul soutien de famille ayant un enfant. Cette situation prive les bénéficiaires des moyens les plus rudimentaires d'échapper au « piège de l'aide sociale » et va à l'encontre du principe même du programme. Deuxièmement, toute personne recevant de l'aide sociale a droit au PMO mais n'y est plus admissible lorsqu'elle trouve un emploi, ce qui constitue un facteur de dissuasion important à l'égard du retour au travail. Troisièmement, si, contre toute attente, il restait des fonds après les réformes apportées pour régler ces deux premiers problèmes, les montants d'aide sociale pour les besoins essentiels et le logement devraient être augmentés pour combler toute lacune.

Bien-être de l'enfance : Pour cette question, comme dans le cas de l'aide sociale, nous nous en sommes remis aux travaux poursuivis par une autre Commission, la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance, qui en est à la deuxième année de son mandat de trois ans. Les rapports qu'elle a déjà publiés correspondent bien aux thèmes explorés dans nos propres travaux, mais le maintien du taux annuel de croissance des dépenses au plafond de 0,5 % que nous recommandons constituera un immense défi. Le gouvernement devrait poursuivre la mise en oeuvre des réformes proposées par la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance.

Prestation ontarienne pour enfants : La POE procure annuellement jusqu'à 1 100 \$ par enfant et elle profite à environ un million d'enfants dans près de 530 000 familles. Il s'agit d'une prestation mensuelle non imposable et subordonnée au revenu. La POE a transformé le système de prestations pour enfants en offrant du soutien à toutes les familles à revenu faible ou moyen qui comptent des enfants de moins de 18 ans, ce qui facilite la transition des parents de l'aide sociale au marché du travail. Cette initiative poursuit le but louable de désamorcer le « piège de l'aide sociale », mais nous remarquons que le gouvernement s'engageait dans le budget de l'Ontario de 2011 à augmenter le niveau maximal de soutien pour le porter à 1 310 \$ par année, ce qui représentera un coût additionnel de 245 millions de dollars par année. Ceci est contraire à notre recommandation d'investir dans des mesures particulières d'aide sociale toute économie réalisée si on parvenait à maintenir la hausse des dépenses à un taux inférieur à 0,5 %. Il convient donc de maintenir le taux maximal de la POE à son niveau actuel.

Autres programmes sociaux : Les programmes sociaux discrétionnaires relèvent de nombreux ministères et partenaires du secteur public et parapublic selon divers niveaux de capacité. Ils se caractérisent par des traits communs : la province finance la majorité des services; récemment, la

province a assumé une plus grande part du financement qui incombait auparavant tant aux municipalités (p. ex., les coûts de l'aide sociale) qu'au gouvernement fédéral (p. ex., lorsqu'a été annulé le financement des services de garde d'enfants); il existe une meilleure coopération parmi les secteurs, mais il reste beaucoup à faire à ce chapitre; il y a toujours des listes d'attente pour la plupart des services offerts dans le cadre de la majorité des programmes. Étant donné que la province fournit la majorité des fonds pour les programmes sociaux, il est impératif qu'elle joue un rôle de premier plan dans la transformation de ces programmes.

Services de santé mentale aux enfants : Le Comité spécial de la santé mentale et des dépendances, établi par l'Assemblée législative, a souligné que les services liés à la santé mentale et aux dépendances relèvent de plusieurs ministères et sont dispensés dans divers types d'établissements de soins. Le gouvernement a pris des mesures pour réduire cette fragmentation. Il devrait intégrer davantage les services de santé mentale aux enfants et aux jeunes.

Intégration des services à l'enfance : Une meilleure intégration des services destinés à l'enfance et à la jeunesse devrait également être entreprise au-delà des services de santé mentale. Comme c'est le cas pour l'harmonisation d'autres services, il est essentiel qu'il y ait une collaboration étroite entre les ministères ainsi qu'entre la province et d'autres ordres de gouvernement (particulièrement au niveau municipal).

Services aux personnes ayant une déficience intellectuelle : Dans les mesures législatives récentes, on reconnaît que les personnes ayant une déficience intellectuelle peuvent vivre de manière autonome si elles disposent des soutiens appropriés, et que ces personnes et leurs familles voudraient un plus grand éventail de choix et une plus grande souplesse dans la sélection des soutiens répondant à leurs besoins. Le passage à un système où les fonds sont versés aux clients pourrait favoriser une démarche plus concurrentielle pour la prestation de services fondés sur la demande des clients. Le gouvernement devrait concentrer le financement des programmes de soutien communautaire dans le cadre d'un seul programme de financement direct.

Justice pour la jeunesse : Lorsqu'on peut démontrer une capacité excédentaire et l'existence de solutions plus efficaces, on devrait procéder à des fermetures stratégiques.

Contributions du secteur à but non lucratif : Le secteur à but non lucratif, auquel est attribuable 2,5 % du PIB, compte 600 000 employés et plus de 5 millions de bénévoles. La majorité des organismes à but non lucratif de l'Ontario sont entièrement gérés par des bénévoles. Ces organismes devraient continuer à obtenir une aide financière, mais le système devrait être plus souple. On devrait tenter de réduire les frais administratifs en évaluant les résultats obtenus plutôt que les ressources utilisées. Le gouvernement devrait également être plus réceptif à l'égard du secteur à but non lucratif, la création d'un service à guichet unique qui permettrait aux organismes à but non lucratif de communiquer avec tous les ministères serait fort utile.

Obligations à impact social : Le gouvernement devrait entreprendre des projets pilotes pour évaluer l'utilité des obligations à impact social, lesquelles permettraient de réduire les pressions sur les finances publiques. Même si les obligations à impact social présentent des défis, elles offrent également la chance d'atteindre de meilleurs résultats sociaux à moindre coût.

Services d'emploi et de formation

Les programmes d'emploi et de formation peuvent être des outils importants qui permettent aux travailleurs d'acquérir les compétences nécessaires pour occuper les postes disponibles. Certains groupes en particulier, comme les jeunes, les immigrants récents, les Autochtones, les travailleurs âgés mis à pied, les femmes qui élèvent seules de jeunes enfants et les personnes handicapées, ont de la difficulté à trouver du travail. Les programmes existants doivent être considérablement améliorés pour que tous les Ontariens et Ontariennes en âge de travailler puissent le faire.

L'Ontario offre un vaste éventail de services d'emploi et de formation. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU) administre l'essentiel de ces services par l'entremise d'emploi Ontario (EO), qui offre des services aux employeurs, aux travailleurs mis à pied, aux apprentis, aux travailleurs âgés, aux nouveaux arrivants et aux jeunes. Le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) fournit une aide à l'emploi aux bénéficiaires de l'aide sociale par l'entremise du POSPH et du programme Ontario au travail (OT). Le ministère des Affaires civiles et de l'Immigration (MACI) offre des programmes d'emploi aux immigrants. Il existe aussi des soutiens indirects à la formation par l'entremise de crédits d'impôt.

Vu la myriade de programmes et de services offerts par tous ces ministères, il existe des possibilités évidentes d'en améliorer l'efficacité et la qualité. Services d'emploi, nouveau programme à guichet unique qui offre une gamme complète de services de soutien à l'emploi, est une étape dans cette direction. EO devrait rationaliser davantage ses services pour les clients qui nécessitent un minimum d'intervention, de façon à se concentrer sur les interventions plus poussées dont d'autres personnes ont besoin. D'autres ministères offrent également des services d'emploi et de formation qui devraient relever d'EO.

Le gouvernement fédéral verse un financement annuel considérable à l'Ontario par l'entremise de plusieurs ententes fédérales-provinciales sur le marché du travail, dont chacune comporte ses propres exigences concernant l'admissibilité, la conception des programmes, la présentation de l'information et les responsabilités. Les nombreuses ententes fédérales-provinciales sur le marché du travail génèrent un processus d'élaboration de politiques fragmenté et faussé. Par ailleurs, il existe des programmes d'emploi et de formation financés et dispensés par le gouvernement fédéral pour les jeunes, les personnes handicapées et les Autochtones, qui ne font pas partie des ententes bilatérales en vigueur. Il en résulte des inefficiences administratives et une certaine confusion de la part des clients éventuels. Puisque bon nombre de ces ententes arrivent bientôt à expiration, le moment est tout indiqué pour mettre en place un système unique dans le cadre duquel tous les programmes et services de formation seraient la responsabilité de la province, en particulier ceux qui concernent les jeunes et les personnes handicapées. Une telle réorganisation donnerait à l'Ontario la latitude nécessaire pour intégrer tous ces services au sein d'EO de façon à répondre aux besoins du marché du travail et à innover au moyen de projets pilotes à petite échelle.

Malgré tous ces programmes, il n'existe pas de stratégie cohérente fondée sur des objectifs précis ni de mécanisme d'évaluation du rendement associé aux résultats. L'information sur le marché du travail doit être améliorée. Au lieu de compter seulement le nombre de clients desservis, le gouvernement devrait

surveiller les résultats : les clients ont-ils trouvé du travail, pendant combien de temps et à quel salaire? De plus, la province a besoin de meilleures données, afin de mieux cibler les programmes en fonction du marché du travail.

En 1994, 25 commissions de planification de la main-d'oeuvre ont été établies dans le but d'améliorer les conditions du marché du travail dans les localités de la province, lesquelles continuent de relever du MFCU. La supervision des commissions sera désormais assurée par les bureaux régionaux, ce qui est un pas dans la bonne direction, qui permettra de renforcer les liens locaux. Les commissions devraient encourager les employeurs de leur région à investir davantage dans la formation en milieu de travail, domaine dans lequel nous sommes à la traîne comparativement aux autres pays.

Plusieurs ministères administrent des programmes de développement économique comportant un volet formation. Ces programmes sont, dans une large mesure, indépendants d'EO, ce qui en réduit l'efficacité. Les liens doivent être renforcés, en particulier pour des initiatives comme le Cercle de feu.

Le système d'apprentissage de l'Ontario offre des programmes pour plus de 150 métiers et professions. En 2010, l'Ontario a créé l'Ordre des métiers afin de moderniser le système d'apprentissage et de formation spécialisée de la province. Le gouvernement devrait confier la responsabilité de l'administration des programmes d'apprentissage à d'autres intervenants de ce secteur. Les fonctions d'administration des cours théoriques offerts aux apprentis devraient être confiées aux collèges et aux centres de formation des syndicats. Toutes les autres responsabilités administratives liées à l'apprentissage devraient être transférées à l'Ordre des métiers.

Immigration

Comme la population de l'Ontario vieillit et que le taux de fertilité demeure faible, les immigrants forment une proportion grandissante de la croissance démographique. Au cours de la décennie actuelle, toute la croissance nette de la population d'âge actif sera attribuable à l'immigration. Cette question est importante parce que les immigrants qui réussissent contribuent grandement à une saine croissance de la population active, ce qui peut favoriser une hausse du taux de croissance économique de l'Ontario. Cependant, si les immigrants ne peuvent pas mettre à profit leur formation professionnelle et leur éducation, leur contribution à l'économie ontarienne ne peut se réaliser pleinement. C'est malheureusement ce que l'on constate. La situation économique des récents immigrants se détériore de plus en plus depuis les deux dernières décennies.

Tout profil de l'immigration en Ontario présente des aspects négatifs et positifs. La situation des immigrants récents sur le marché du travail est moins bonne que celle des cohortes précédentes. Malgré que le niveau de scolarité des immigrants soit supérieur à celui de la population née au Canada, les immigrants récents ont des revenus bien inférieurs à ceux des citoyens nés au Canada, et cet écart va en augmentant. Les immigrants récents sont également plus susceptibles de vivre dans la pauvreté. Les immigrants des minorités visibles sont de plus en plus nombreux en Ontario, et ils risquent davantage de vivre dans la pauvreté pendant plus d'un an.

Il existe un problème capital en matière de politique lié au fait que de nombreux mécanismes importants d'immigration relèvent du gouvernement fédéral, dont les politiques récentes ont eu des résultats négatifs pour l'Ontario. S'il est vrai que les progrès économiques réalisés dans d'autres provinces ont attiré un plus grand nombre d'immigrants vers d'autres régions du pays, il reste que certaines modifications apportées aux politiques canadiennes en matière d'immigration ont eu pour effet de réduire le nombre d'immigrants de la catégorie d'immigration économique, surtout ceux du groupe des travailleurs qualifiés du volet fédéral (TQF). Par le passé, l'Ontario a pu compter sur de tels immigrants qui, ayant un niveau élevé de scolarité et de solides compétences linguistiques, ont le plus de chances de réussir, mais les politiques fédérales ont entraîné des changements dans la composition de l'immigration vers l'Ontario, qui comprend désormais une plus grande proportion d'immigrants des catégories du regroupement familial et des réfugiés.

Il est essentiel que le gouvernement provincial élabore et présente au gouvernement fédéral une position plus ferme sur les politiques en matière d'immigration correspondant aux véritables intérêts sociaux et économiques de la province, laquelle devrait prévoir un plus grand rôle provincial dans la sélection des immigrants. L'Ontario devrait persévérer dans ses efforts pour accroître le nombre d'immigrants de la catégorie TQF, car les revenus de ces derniers augmentent plus rapidement que ceux des candidats admis en vertu de son programme des candidats des provinces (PCP). S'il n'y réussit pas, l'Ontario devrait réclamer l'élargissement de son PCP.

Les réfugiés nécessitent une attention particulière. Les réfugiés ont des taux beaucoup plus élevés de chômage, d'emploi à temps partiel et d'emploi temporaire que les personnes nées au Canada. Les réfugiés et les revendicateurs du statut de réfugié ont des besoins complexes et nombre d'entre eux ont recours à l'aide sociale, ce qui représente des coûts considérables pour la société et les coffres provinciaux. L'Ontario devrait insister pour que le gouvernement fédéral compense la province pour ces coûts.

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement de l'Ontario a fait des investissements considérables dans des programmes et services partout en Ontario pour aider les nouveaux arrivants à s'établir, à suivre une formation linguistique et à obtenir un permis leur permettant de travailler dans leur domaine. Ces programmes et services devraient être intégrés dans les services complémentaires déjà offerts par EO, et cette intégration devrait se faire de façon judicieuse pour éviter toute baisse de la qualité des services durant la transition.

Le premier accord intervenu entre les gouvernements fédéral et ontarien en matière d'immigration, qui date de 2005, prévoyait l'infusion de nouveaux fonds pour aider les nouveaux arrivants à s'établir et à parfaire leurs compétences linguistiques. Mais le gouvernement fédéral n'a pas respecté sa promesse d'engager tous les fonds affectés à l'Ontario. En effet, jusqu'à présent, plus de 220 millions de dollars promis n'ont pas été dépensés. L'Ontario devrait insister pour obtenir un meilleur contrôle sur les politiques et un appui financier intégral pour les services d'aide à l'établissement et à l'intégration des immigrants dans le cadre du prochain Accord Canada-Ontario sur l'immigration. L'Ontario devrait élaborer une analyse de rentabilisation préconisant le transfert à la province des programmes fédéraux d'établissement et de formation destinés aux immigrants, dotés d'un mécanisme approprié de financement, comme ceux qui ont été établis en Colombie-Britannique, au Manitoba et au Québec.

Soutien des entreprises

Le gouvernement devrait repenser et réorganiser ses programmes de soutien des entreprises. À un moment où l'économie fait face à des défis de taille, l'Ontario possède deux atouts d'importance cruciale qui favorisent la croissance économique : l'une des plus instruites main-d'œuvre au monde et un régime fiscal concurrentiel à l'échelle mondiale. Par exemple, des réformes fiscales récentes ont permis aux entreprises de réaliser des économies d'impôts de plus de 8 milliards de dollars par année.

L'Ontario a une myriade de programmes visant à appuyer les investissements des entreprises. Au cours de la dernière année, le gouvernement a consacré un peu plus de 1,3 milliard de dollars directement aux entreprises dans le cadre de 44 programmes relevant de neuf ministères, en plus de fournir un soutien indirect de 2,3 milliards de dollars sous la forme de dépenses fiscales, dont des crédits d'impôt qui ont été créés lorsque le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS) était élevé et maintenus même après que ce taux a été réduit considérablement. Selon des données empiriques, il arrive souvent que les subventions accordées aux entreprises ont très peu d'incidence sur le niveau de vie et amènent ces entreprises à prendre des décisions qui ne sont pas fondées sur des critères économiques solides ou qui exigent un degré raisonnable de risque de la part du secteur privé.

L'Ontario dispose d'une multitude de programmes directs et indirects qui sont fragmentés et n'ont pas toujours des objectifs clairs et cohérents. Les données sur les résultats étant souvent de piètre qualité et manquant d'uniformité, il n'est pas facile de déterminer si les programmes représentent des avantages économiques pour l'Ontario. Si nous concevions de tout nouveaux programmes de soutien des entreprises, ils seraient bien différents de ceux que nous avons actuellement. Il faut soit restructurer les programmes en place, soit recommencer à neuf. La seconde option est préférable.

Un nouveau cadre de soutien des entreprises devrait reposer sur cinq principes :

- **Réorienter le mandat** : Le mandat des programmes de soutien des entreprises devrait être axé sur l'accroissement de la productivité plutôt que sur la création d'emplois.
- **Consolider le financement** : Les ministères devraient gérer une enveloppe commune de soutien direct et indirect des entreprises, qui serait financée en mettant fin à tous les programmes de soutien direct des entreprises d'ici le 31 mars 2013. Nous estimons que le soutien direct des entreprises pourrait être réduit d'au moins le tiers.
- **Revoir les dépenses fiscales** : Les dépenses fiscales – comme les crédits d'impôt remboursables et non remboursables touchant le revenu des sociétés et les déductions ou exemptions fiscales – sont une forme de dépenses effectuées par l'entremise du régime fiscal. Le gouvernement devrait éliminer progressivement tous les crédits d'impôt remboursables d'ici le 31 mars 2013, puis ramener ceux qui sont utiles par l'intermédiaire de l'enveloppe commune de soutien des entreprises. La déduction accordée aux petites entreprises de l'Ontario devrait être limitée aux petites entreprises, comme le font le gouvernement fédéral et toutes les autres provinces.
- **Intégrer la prestation** : Un portail « à guichet unique » plus convivial faciliterait l'accès des entreprises, des collectivités et des particuliers à des renseignements sur l'ensemble des programmes, des politiques et des services provinciaux de développement économique.

- **Renforcer la reddition de comptes et la transparence :** Les programmes de soutien des entreprises doivent être soumis à une évaluation rigoureuse qui lie les dépenses publiques aux nouvelles activités des entreprises. Une règle d'élimination progressive au bout de quatre ans devrait être établie pour tous les futurs programmes de soutien des entreprises, et la durée des programmes ne devrait être prolongée que s'ils ont démontré leur valeur. Une meilleure transparence est aussi essentielle. Il semble difficile pour la fonction publique de l'Ontario (FPO) de produire une liste des programmes de soutien direct des entreprises.

Grâce à ces changements, les entreprises devraient devenir plus solides et plus productives, étant ainsi en mesure de fournir des produits et des services de plus grande valeur tout en créant davantage d'emplois spécialisés mieux rémunérés pour la population de l'Ontario.

Infrastructure, biens immobiliers et électricité

Bien qu'elle soit coûteuse, l'infrastructure publique fournit des biens qui peuvent accroître la productivité (p. ex., par l'entremise des écoles) et générer un rendement (p. ex., en haussant les revenus fiscaux) ou contrebalancer les coûts futurs (comme ceux liés aux embouteillages). Selon une étude récente, chaque dollar investi dans l'infrastructure publique de l'Ontario génère 1,11 \$ sous forme d'activité économique. En raison des problèmes financiers de la province, il sera plus difficile de financer les nouveaux investissements dans l'infrastructure. Il faut donc entreprendre un dialogue civilisé sur la diversification des modes de financement de l'infrastructure.

Il faut déployer plus d'efforts afin de maintenir l'infrastructure en bon état. L'équivalent d'environ la moitié de l'infrastructure municipale d'adduction d'eau et d'épuration des eaux usées, d'une valeur de 72 milliards de dollars, doit être renouvelée. L'établissement des prix à partir du coût complet favoriserait un investissement stable, qui est plus efficient et assure une plus grande équité d'une génération à l'autre – et la conservation.

Le transport urbain est une question préoccupante. On estime que la population de la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH) passera de 6 à 9 millions d'habitants au cours des 25 prochaines années. C'est comme si la population de la région du grand Montréal déménageait dans la RGTH. Une grande partie de l'infrastructure publique de la région approche de sa capacité maximale. De plus, les embouteillages causent déjà problème. Le transport en commun fait assurément partie de la solution à ce problème, mais il s'agit d'une solution coûteuse. Il y a eu peu de discussions sur les mesures qu'il faudra prendre pour relever ce défi ni sur les conséquences de l'inaction. Nous ne pouvons pas nous pencher sur le financement à long terme du transport en commun. Toutefois, des mesures peuvent être prises dans l'immédiat. Par exemple, GO Transit devrait imposer des frais de stationnement à ses usagers. Un grand nombre de personnes ne sont pas conscientes des coûts considérables associés aux parcs de stationnement.

Il faut discuter d'autres sources de revenus. En collaboration avec le gouvernement fédéral, les autres provinces et les municipalités, le gouvernement de l'Ontario devrait mettre en oeuvre une stratégie nationale de transport en commun. Il ne fait aucun doute que les revenus fiscaux généraux feront partie des solutions mises en oeuvre, que ce soit par le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial.

Toutefois, il y a des solutions de rechange comme des frais de congestion, des péages routiers à grande échelle, des voies à péage ou des voies réservées aux véhicules multioccupants, une taxe régionale sur l'essence et des surtaxes de stationnement.

Les biens immobiliers sont une autre question sur laquelle nous nous sommes penchés. Le gouvernement de l'Ontario est le plus important propriétaire de biens immobiliers de la province. Son portefeuille immobilier a une valeur d'environ 14 milliards de dollars et est constitué surtout d'immeubles de bureaux, de prisons, de palais de justice et d'hôpitaux. La plupart des édifices sont vieux et nécessitent des travaux d'entretien coûteux. Par ailleurs, les ministères paient des taux inférieurs à ceux du marché pour l'utilisation des édifices gouvernementaux. Ils occuperaient sans doute moins de locaux s'ils devaient payer les prix du marché, ce qu'ils devraient faire. La gestion des biens immobiliers et des locaux devrait être confiée au ministère de l'Infrastructure. En réduisant son empreinte immobilière, le gouvernement augmentera ses chances de monétiser son portefeuille immobilier. Il devrait élaborer un plan stratégique pour y parvenir.

Le rendement du secteur de l'électricité de l'Ontario a des répercussions considérables sur la province. Le gouvernement est propriétaire de l'Ontario Power Generation (OPG) et de Hydro One; il a mis en oeuvre des programmes comme la Prestation ontarienne pour l'énergie propre (POEP); les prix de l'électricité ont une influence sur la compétitivité des industries; le Programme de tarifs de rachat garantis (TRG) a pour but d'attirer des investissements; et les politiques adoptées dans le secteur de l'électricité ont une incidence directe sur l'environnement. Les contrats passés par l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) ont généré des investissements importants de la part du secteur privé. Ces contrats étaient nécessaires, car les prix de gros de l'électricité ne permettaient pas de couvrir les coûts des producteurs privés. De plus, pour atteindre ses objectifs politiques en matière de création d'emplois et d'environnement, le gouvernement a remplacé les centrales au charbon par des sources plus propres, établi des exigences quant au contenu canadien dans le cadre du Programme de TRG et accru les efforts de conservation. Ces politiques et les coûts de remplacement et d'entretien de l'infrastructure vieillissante ont haussé les tarifs d'électricité que paient les consommateurs.

Il y a plusieurs points d'interaction entre la situation financière de l'Ontario et le secteur de l'électricité.

Dépenses de programmes et dépenses fiscales directes : Par l'entremise de la POEP, le gouvernement accorde une remise de 10 % sur les coûts d'électricité aux consommateurs résidentiels, aux exploitants agricoles et aux petites entreprises, même s'il reconnaît que les prix de l'électricité continueront d'augmenter. Cette prestation masque le coût réel de l'électricité et décourage la conservation. Fait tout aussi troublant, la Commission prévoit que les consommateurs seront confrontés à une hausse abrupte des tarifs lorsque cet incitatif généreux prendra fin en 2015. Nous craignons que le prolongement de la POEP mine la capacité de l'Ontario de rétablir l'équilibre budgétaire en 2017-2018. Par ailleurs, il est possible que la redevance de liquidation de la dette ne disparaisse pas avant 2018. Tout atterrissage en douceur découlant de l'élimination de cette redevance au moment de l'expiration de la POEP disparaîtrait si ce retard se produisait. Enfin, la Commission croit fermement que la somme de 1,1 milliard de dollars qui est affectée à la POEP pourrait être utilisée à des fins plus efficaces et que cette prestation devrait être éliminée le plus rapidement possible. La Commission recommande également que l'on revoie tous les autres programmes de subventions pour les coûts d'électricité.

Dettes insurmontables du secteur de l'électricité : Lorsque le secteur de l'électricité a été restructuré en 1999, une partie seulement de la dette accumulée par Ontario Hydro était garantie par la valeur des actifs des sociétés remplaçantes. Il en a découlé une dette insurmontable de 20,9 milliards de dollars. La Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO) a été mise sur pied pour gérer cette dette et une partie des revenus a été consacrée à son remboursement. La redevance de liquidation de la dette perçue auprès des consommateurs est une des solutions retenues. Les sources de revenus de la SFIEO ont une incidence financière considérable, car ses revenus, ses charges et sa dette font partie du budget de la province. Par ailleurs, le rendement financier de l'OPG et de Hydro One est important, car leurs paiements tenant lieu d'impôt et une partie de leur bénéfice net combiné sont utilisés pour le service de la dette de la SFIEO. Il est essentiel que l'OPG et Hydro One soient exploitées de façon efficace afin de maximiser leur contribution au remboursement de la dette de l'ancienne société Ontario Hydro.

Moyens de réduire les coûts d'électricité à long terme : Les principes sur lesquels repose le rapport, qui sont décrits au chapitre 3, Notre mandat et notre approche, s'appliquent également à l'assiette des tarifs d'électricité. Comme on prévoit que les prix de l'électricité augmenteront de 46 % entre 2010 et 2015, la province devrait réaliser des gains d'efficacité dans le secteur afin de ralentir l'augmentation des tarifs d'électricité. Parallèlement, la Commission reconnaît qu'une période de normalité pourrait être bénéfique étant donné les nombreux changements survenus dans le secteur depuis 1999. Par conséquent, les recommandations de la Commission ont pour but d'établir un équilibre entre la nécessité d'assurer la stabilité du secteur, d'une part, et celle de maîtriser les coûts, d'autre part. Le gouvernement devrait rédiger un plan détaillé portant sur l'évolution du secteur énergétique sur une période de 20 ans. Il devrait également consolider les 80 sociétés de distribution locales (SDL) de l'Ontario selon les régions afin de créer des économies d'échelle, ce qui entraînerait des économies directes au titre des coûts de livraison de l'électricité facturés. Par ailleurs, le gouvernement devrait atténuer l'incidence du Programme de TRG sur les prix de l'électricité en abaissant les tarifs offerts au départ dans le cadre d'un contrat de TRG et en adoptant des tarifs dégressifs, puis en utilisant à meilleur escient les « voies de sortie » prévues par les contrats actuels. Il devrait également repérer les économies administratives que pourraient réaliser les divers organismes du secteur de l'électricité et restructurer le marché de gros de l'électricité afin que les consommateurs situés près des centrales puissent bénéficier de tarifs d'électricité moins élevés.

Environnement et richesses naturelles

La responsabilité de protéger le patrimoine environnemental et naturel de la province incombe au ministère de l'Environnement (MEO) et au ministère des Richesses naturelles (MRN). Au moment même où les compressions budgétaires limiteront encore davantage les fonds disponibles, on peut prévoir que la demande ne fera qu'augmenter en ce qui concerne la surveillance continue en matière d'autorisations environnementales, de conformité et de gestion des richesses naturelles. Nos recommandations visent donc à améliorer l'efficacité et l'efficacité des activités de ce secteur.

Recouvrement intégral des coûts et paiement par les utilisateurs : Le principe du recouvrement intégral des coûts ne s'applique pas à tous les programmes environnementaux du gouvernement, et les

tarifs en vigueur n'ont pas suivi la hausse des coûts de la prestation des programmes. Lorsque la situation le permet, le fardeau financier de la prestation devrait revenir aux bénéficiaires. L'initiative des redevances de conservation de l'eau, qui vise actuellement les utilisateurs à forte consommation, devrait être élargie pour y ajouter les industries à consommation moyenne et faible, et suivre le modèle du paiement intégral par les utilisateurs. Le Processus d'autorisation des projets d'énergie renouvelable, qui regroupe les diverses autorisations requises pour les projets d'énergie renouvelable tout en recouvrant environ 90 % des coûts de fonctionnement directs, est un bon exemple d'un processus moderne d'autorisation. Le programme Air pur recouvre la totalité de ses coûts administratifs.

Imbroglio administratif : Les ordres de gouvernement fédéral, provincial et municipal jouent tous un rôle dans l'établissement des règles environnementales, ce qui entraîne un certain chevauchement. Même au sein du gouvernement ontarien, plusieurs ministères établissent des règlements. Cette situation entraîne un manque d'efficience dans l'utilisation des ressources gouvernementales et crée de l'incertitude et de la confusion parmi les industries, les promoteurs et les citoyens. Le gouvernement devrait chercher à rationaliser les rôles et responsabilités que se partagent divers ordres de gouvernement.

Processus d'autorisation : La croissance future des secteurs de l'extraction des richesses naturelles et de l'énergie exercera des pressions sur les ressources provinciales consacrées aux autorisations environnementales et à la conformité. Le MEO a récemment entrepris une profonde transformation du processus des autorisations environnementales qui a pour effet de renforcer la protection environnementale en mettant davantage l'accent sur les risques, de répondre aux besoins des entreprises, de tirer parti de la technologie actuelle et de faire face à la complexité croissante des autorisations. Il faudrait poursuivre ces efforts, surtout dans le domaine de l'extraction des richesses naturelles.

Processus d'évaluation environnementale : De nombreux projets sont assujettis à la fois aux exigences provinciales et fédérales en matière d'évaluation environnementale. On réexamine actuellement l'Entente de collaboration Canada-Ontario en matière d'évaluation environnementale, qui date de 2004, mais l'élimination du double emploi pourrait nécessiter des modifications législatives pour les deux ordres de gouvernement et les deux parties ont des réticences à abandonner leur autorité décisionnelle. Certains projets nécessitant une évaluation environnementale doivent également obtenir par la suite un grand nombre d'autorisations relatives à l'environnement et à l'utilisation du sol, et bien des promoteurs ne le savent pas au début du processus d'évaluation environnementale. Le gouvernement devrait rationaliser davantage ce processus.

Prévention et imposition des frais aux pollueurs : Aux termes de la *Loi sur la protection de l'environnement*, la province a droit à une « indemnisation » pour les pertes et dommages découlant directement d'un déversement de polluants et pour la totalité des dépenses et frais raisonnables engagés pour l'assainissement des lieux. Cette situation présente un problème lorsque le propriétaire du site contaminé est introuvable ou qu'il ne peut pas payer les frais d'assainissement. La province devrait mettre davantage l'accent sur la prévention et le principe de la responsabilité financière des pollueurs relativement aux sites contaminés, et prévoir à cette fin des outils financiers appropriés, comme les garanties financières.

Agence ontarienne des eaux (AOE) : L'Agence ontarienne des eaux, qui administre des systèmes de traitement de l'eau et des eaux usées pour plus de 170 clients, est la seule agence ontarienne qui doit faire face à la concurrence sur le marché pour obtenir des contrats et ne reçoit aucune aide financière du gouvernement. Son modèle administratif actuel n'est ni viable ni compétitif. L'AOE ne peut offrir à ses techniciens qualifiés de justes salaires, de sorte que nombre d'entre eux quittent leur emploi. Elle ne peut agir avec assez de rapidité et de souplesse pour obtenir des contrats lucratifs. Elle fonctionnerait mieux à titre d'entité à but lucratif appartenant entièrement à la province.

Aménagement du territoire et gestion des ressources : Il y aurait lieu de rationaliser et de regrouper les nombreux organismes oeuvrant dans ces domaines dans le Sud de l'Ontario.

Le Cercle de feu : L'exploitation de grands gisements miniers dans le Nord de l'Ontario offre des possibilités d'importantes retombées socioéconomiques pour toute la population du Nord, et pour les Autochtones en particulier. Le gouvernement devrait travailler de concert avec les Autochtones, l'industrie et le gouvernement fédéral pour optimiser ces possibilités de développement.

Justice

Les ministères qui oeuvrent dans le secteur de la justice – le ministère du Procureur général (MPG) et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (MSCSC) – sont responsables des services policiers, des services correctionnels, du financement de l'aide juridique, de l'administration de l'appareil judiciaire et de l'aide aux victimes. L'ensemble des services de justice en Ontario relève de trois ordres de gouvernement : le gouvernement fédéral a la compétence dans le domaine du droit criminel; la province est responsable des tribunaux et des services policiers; et les municipalités s'occupent des services policiers municipaux et des poursuites en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*. Ainsi, les changements dans les programmes effectués par un ordre de gouvernement se traduisent souvent par des changements et des coûts pour les autres ordres de gouvernement.

Le secteur de la justice fait face à de nombreux défis sur le plan financier :

- Les coûts de rémunération représentent environ 70 % des dépenses. Le présent contrat de la Police provinciale de l'Ontario prévoit un gel des salaires en 2012 et 2013, suivi d'une augmentation de 8,5 % en 2014; la convention collective des agents des services correctionnels se termine à la fin de 2012.
- Les coûts sont à la hausse pour les renvois en détention provisoire, c.-à-d. les personnes détenues en attendant leur procès. Il y a maintenant deux fois plus de personnes en détention provisoire que de contrevenants condamnés.
- L'infrastructure vieillissante se détériore; 117 palais de justice et installations ont besoin d'être rénovés ou remplacés.
- Le projet de loi omnibus en matière de criminalité déposé par le gouvernement fédéral prévoit des peines plus sévères et des peines d'emprisonnement obligatoires. Cette mesure coûtera au minimum 22 millions de dollars par année à l'Ontario, mais le montant sera probablement beaucoup plus élevé.

- Les attentes du public à l'égard du système de justice sont plus élevées qu'auparavant. Les enquêtes sur le crime organisé, les bandes criminalisées et la cybercriminalité sont de plus en plus complexes et exigent des ressources considérables. La charge de travail des tribunaux de droit de la famille s'est accrue par suite de l'augmentation des initiatives de protection de l'enfance. De plus, des événements catastrophiques comme les attentats terroristes du 11 septembre ont suscité un plus grand intérêt de la part du public pour la gestion des situations d'urgence.

Le secteur de la justice devra transformer la prestation des services et trouver des gains d'efficience, tout en assurant la confiance de la population. Nos recommandations vont dans ce sens.

La prise de décisions fondées sur des données probantes est un thème que privilégie la Commission. Le secteur de la justice devrait améliorer la collecte de données afin d'évaluer si les politiques et les programmes atteignent les objectifs visés et avec quel degré d'efficacité. Le programme Justice juste-à-temps (JJAT) est un exemple où l'utilisation judicieuse des données permet d'atteindre de meilleurs résultats. Dans notre rapport, nous cernons certains domaines où une meilleure collecte des données aiderait à l'évaluation et à l'analyse des politiques.

En Ontario, les renvois en détention provisoire sont à la hausse, tout comme leurs coûts. Les deux ministères devraient s'efforcer de renverser cette tendance. Le programme JJAT, qui a commencé à réduire le temps requis pour le règlement des affaires criminelles, peut aussi diminuer le nombre de personnes en détention provisoire.

L'éclatement de la famille entraîne souvent de multiples problèmes juridiques civils pour les personnes à faible revenu, ce qui augmente les pressions sur l'appareil judiciaire et les programmes d'aide sociale, notamment en matière de logement, d'aide juridique, d'aide sociale et de santé physique et mentale. Le MPG devrait s'inspirer des principes de JJAT pour mettre au point un programme d'intervention précoce qui dirigerait les différends familiaux moins litigieux vers des solutions hors cour telles que la médiation. Le gouvernement devrait étendre les programmes de déjudiciarisation aux contrevenants non violents à faible risque ayant une maladie mentale plutôt que les envoyer en prison.

Les activités policières sont l'une des dépenses publiques qui affichent la plus forte croissance au Canada. Après avoir revu et défini les responsabilités essentielles des services policiers, une démarche qui inclurait un examen de nouveaux modèles de prestation des services, le gouvernement devrait mettre fin à l'utilisation de policiers pour des tâches policières non essentielles, de manière à les remplacer par des agents spéciaux ou des services de sécurité privée. De telles mesures pourraient réduire les coûts dans les établissements correctionnels. Les services non essentiels comprennent entre autres le transport et l'accompagnement communautaire des détenus, ainsi que les soins de santé, les services alimentaires et les services de buanderie pour les détenus.

En 2010, le gouvernement a renforcé l'efficience et la supervision des organismes en créant deux regroupements organisationnels de tribunaux d'arbitrage – les Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (englobant la Commission de révision de l'évaluation foncière, la Commission des affaires municipales de l'Ontario et le Tribunal de l'environnement) et les Tribunaux de

justice sociale Ontario (englobant la Commission de la location immobilière, le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario et le Tribunal de l'aide sociale). Les tribunaux dans chaque regroupement partagent des fonctions administratives communes, ce qui leur permet de se concentrer sur la gestion des cas. Les Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario occupent maintenant le même immeuble où ils peuvent partager les salles d'audiences et de médiation. À mesure que ces organismes regroupés évolueront, il devrait se produire des améliorations de procédure. D'autres ministères devraient suivre cet exemple; le regroupement pourrait entraîner des gains d'efficacité en santé, en sécurité des collectivités et des consommateurs, en agriculture et en commerce, ainsi que dans les tribunaux d'arbitrage dans le domaine du travail.

Le gouvernement devrait aussi étudier des façons de consolider les programmes de formation pour les services policiers, les services d'incendie et les services correctionnels, qui sont actuellement offerts par les divers collèges concernés.

Afin de régler le problème du vieillissement de son infrastructure, le secteur de la justice devrait continuer de collaborer avec Infrastructure Ontario pour utiliser des modèles de diversification des modes de financement et d'approvisionnement dans les projets d'immobilisations. Les projets réalisés devraient être évalués afin qu'on puisse apprendre si les fonds publics ont été utilisés judicieusement, tel que prévu.

Il serait souhaitable d'améliorer la coordination entre les gouvernements fédéral et provincial dans des domaines comme les politiques et la législation, l'application des lois et les services correctionnels. On devrait porter une attention particulière aux répercussions des lois fédérales. S'adapter aux lois fédérales récentes sur la criminalité alourdit le fardeau des tribunaux et du système correctionnel de l'Ontario et augmentera les dépenses de la province puisque le gouvernement fédéral n'a pas encore traité la question des coûts. Les prisons de l'Ontario sont maintenant à 95 % de leur capacité; la nouvelle législation fédérale pourrait faire passer ce taux à plus de 100 %, avec des taux atteignant 150 % dans certains établissements. Au pire, la province aurait besoin d'un nouvel établissement de 1 000 lits dont la construction coûterait 900 millions de dollars et les frais d'exploitation, 60 millions de dollars par année.

Les contrevenants condamnés à des peines de deux ans ou moins sont actuellement incarcérés dans des prisons provinciales, tandis que les peines de plus de deux ans sont purgées dans des pénitenciers fédéraux. Comme des programmes de réadaptation efficaces peuvent être offerts aux détenus qui reçoivent des peines de six mois et plus, nous recommandons d'en transférer la responsabilité au gouvernement fédéral. On pourrait ainsi mieux coordonner les incitatifs financiers en matière de peines et permettre aux détenus d'avoir accès aux services de réadaptation fédéraux.

Relations de travail et rémunération

Le secteur parapublic de l'Ontario compte plus de un million d'employés; environ 70 % d'entre eux sont syndiqués alors que ce taux est de 15 % dans le secteur privé. Il est donc crucial que l'efficacité règne dans les relations syndicales-patronales. Tout gouvernement souhaitant modifier la prestation des services doit collaborer avec les fournisseurs de ces services et avec les syndicats qui les représentent.

Les coûts de main-d'œuvre représentent environ la moitié de toutes les dépenses de programmes du gouvernement de l'Ontario. L'objectif de contenir la croissance des dépenses de programmes à 0,8 % ne peut pas être atteint à moins de modérer la croissance de la rémunération totale du secteur public, par le truchement du salaire de base, du paiement de primes telles que les heures supplémentaires, les primes de poste, la rémunération au mérite ou le mouvement dans une grille salariale, ou des coûts des régimes de retraite.

La croissance des salaires dans le secteur public a ralenti depuis la mise en œuvre d'une politique de restriction par le gouvernement en mars 2010. Cependant, nombre de conventions importantes, dont celles qui couvrent les près de 25 000 médecins et les plus de 200 000 enseignantes et enseignants de l'Ontario n'ont pas été négociées depuis.

La rémunération des travailleurs n'est qu'un élément des relations de travail. Il s'agit en définitive de doter la province d'une fonction publique hautement productive offrant des services publics sous le signe de l'excellence. On devrait éviter les stratégies axées sur des gains financiers à court terme comme le gel des salaires ou la limite du nombre de fonctionnaires. Les gels de salaires font du tort aux relations de travail et sont souvent suivis par des périodes de rattrapage. En mettant l'accent sur les résultats des programmes et les budgets, on arrivera naturellement et plus efficacement à réduire la taille de la fonction publique qu'en appliquant des règles arbitraires. Il ne devrait pas y avoir de parti pris idéologique ou autre en faveur ou contre la prestation des services par le secteur public ou le secteur privé. On devrait considérer uniquement le point de vue logique et pratique : qu'est-ce qui entraîne le meilleur résultat pour la population ontarienne à un coût abordable?

Les principes ci-dessous visent à soutenir la transformation dans les relations de travail qui permettra le mieux aux cadres et aux travailleurs de collaborer afin d'offrir d'excellents services publics.

- Le système des relations de travail en Ontario devrait être équilibré, efficace et transparent. Il devrait respecter les intérêts des employeurs et des employés, optimiser les ressources pour les citoyens et être perçu comme remplissant ces deux objectifs.
- Les conventions collectives négociées entre les parties sont préférables aux règlements ou aux résultats obtenus par voie législative ou par arbitrage.
- La reddition de comptes en matière de relations de travail et de prestation de services devrait être répartie de façon appropriée. Les gouvernements, les employeurs du secteur parapublic et les agents de négociation doivent porter la responsabilité quant aux résultats des négociations. Les cadres et les employés du secteur parapublic doivent porter la responsabilité quant à la prestation de services publics de grande qualité et à l'optimisation des deniers publics.
- Les grands changements systémiques devraient s'insérer dans une plus vaste vision où les relations de travail jouent un rôle, mais ne sont pas une fin en soi.

On devrait appliquer ces principes à un certain nombre d'enjeux récurrents qui ont un effet sur les relations syndicales-patronales dans le secteur public.

Au nom de la recherche d'un équilibre, le gouvernement devrait régler la question des services essentiels et modifier le système d'arbitrage des différends. Un groupe de travail autonome devrait déterminer quels services sont essentiels et comment les conflits devraient être résolus. Le système d'arbitrage des différends est de plus en plus scruté et critiqué. Nous ne considérons pas qu'il est détraqué, mais des améliorations peuvent être apportées. Les arbitres suivront probablement l'exemple des employeurs du secteur public et adopteront des positions strictes mais équitables lors des négociations. Les changements envisagés comprennent entre autres : mettre sur pied une commission ou un tribunal indépendant pour gérer une liste ou un groupe d'arbitres indépendants, limiter la durée de chaque arbitrage et exiger des arbitres qu'ils fournissent des raisons claires motivant leurs décisions.

La prestation plus efficace et plus efficiente des services publics est d'abord et avant tout un problème de gestion. La majorité des employés du secteur parapublic sont instruits, hautement compétents et dévoués, mais le système ne mesure pas bien la productivité et n'encourage pas à prendre des mesures pour l'améliorer. Cette situation peut et doit changer. Le gouvernement ne devrait prévoir aucune hausse budgétaire pour les coûts salariaux; les ministères et organismes devront alors éliminer les inefficiences pour faire face à toute hausse salariale. Les dispositions de supplantation empêchent indûment les progrès vers une fonction publique progressiste et efficiente et devraient être modifiées. Les préoccupations quant aux obligations du successeur ne devraient pas empêcher les privatisations ou les fusionnements; les conventions héritées ne durent pas éternellement. Il faudrait élargir les pouvoirs de la Commission des relations de travail de l'Ontario afin de faciliter la mise en place de structures de négociation qui soutiennent la prestation de services publics efficaces et de qualité. Le gouvernement devrait aussi favoriser la rationalisation plus poussée des négociations du secteur parapublic. La province devrait prendre des mesures pour réduire le nombre d'unités de négociation et centraliser davantage les négociations. Le gouvernement devrait mettre sur pied un bureau d'information sur les relations de travail qui serait chargé de recueillir des données utiles aux employeurs et aux syndicats, notamment en ce qui concerne les mesures de la productivité.

Les dirigeants de la FPO et du secteur parapublic devraient être tenus de rendre des comptes, recevoir une rémunération adéquate et être encouragés à exceller par des primes de rendement. Le gouvernement de l'Ontario a besoin d'employés de la plus haute compétence, y compris les gestionnaires. Ceux qui dépassent les exigences de leur emploi devraient recevoir des primes. Pour aider les cadres, les descriptions de tâches et les dispositions des conventions collectives devraient être assez souples pour permettre d'affecter la meilleure personne au bon poste au moment opportun. Le gouvernement a besoin de plus de souplesse pour muter les employés et régler la question des personnes dont le rendement est inadéquat ainsi que des secteurs qui ne sont plus prioritaires ou offrent un service pouvant être mieux dispensé par une autre entité.

Nombre d'employés du secteur public ont accepté récemment, ou se sont vu imposer, des hausses salariales modestes. Les groupes importants d'employés dans les secteurs de la santé et de l'éducation qui entament maintenant des négociations devraient faire leur part. Le gouvernement doit collaborer avec les employeurs du secteur parapublic et les agents de négociation afin de trouver des compromis tenant compte de la réalité financière. Les employeurs devront peut-être prendre et maintenir des positions difficiles dans un contexte de désaccords et de perturbations, mais toutes les parties devraient se concentrer sur les résultats à atteindre.

Le gouvernement et ses partenaires du secteur parapublic doivent reconnaître que la modération en matière de rémunération sera difficile à maintenir à long terme. Une vision globale des relations de travail permettra de reconnaître cet état de fait et de planifier pour l'avenir. En fin de compte, les transformations et les augmentations de productivité permettront éventuellement au gouvernement de fournir des services durables.

Dépenses de fonctionnement et d'administration

Les dépenses de fonctionnement et d'administration du gouvernement comprennent les coûts liés à la rémunération des employés, à la TI, à la gestion des ressources humaines, aux services financiers, à l'approvisionnement, aux communications et à d'autres services. Dans bien des cas, on peut rendre ces activités plus efficaces sans compromettre la prestation des services – bien souvent, cela permet de l'améliorer. Bon nombre de ces réformes devraient être mises en oeuvre dans le secteur parapublic, soit les écoles, hôpitaux, organismes, conseils et commissions.

Le mandat de ServiceOntario devrait être élargi. ServiceOntario est l'organisation provinciale qui traite avec le public et qui est chargée d'offrir de l'information et d'effectuer un grand volume de transactions administratives avec les entreprises et les particuliers. Un mandat élargi permettrait de réduire les coûts, d'accroître la productivité et d'améliorer la prestation des services au public. L'approche à guichet unique – qui peut fonctionner à l'échelle du gouvernement de l'Ontario et en conjonction avec le gouvernement fédéral et les administrations municipales – est plus avantageuse tant pour les clients que le gouvernement. Elle devrait être élargie davantage de façon à pouvoir appliquer ses méthodes de prestation des services à d'autres plateformes, allant jusqu'à la formation de partenariats avec le secteur privé. Le budget d'immobilisations de ServiceOntario est actuellement de 2 millions de dollars par année, ce qui limite sa capacité à réaliser des gains d'efficacité; pour s'acquitter d'un mandat plus large, ServiceOntario aura besoin de plus d'argent, particulièrement pour moderniser la TI.

On devrait avoir recours à des partenariats avec le secteur privé pour que ServiceOntario se tourne davantage vers un modèle intégral de recouvrement des coûts. De tels partenariats peuvent davantage optimiser l'argent des contribuables, tant que les normes prévues en matière de prestation de services sont satisfaites; Teranet est un exemple de partenariat public-privé efficace.

Le terme « organismes » désigne un large éventail d'entités auxquelles le gouvernement fait au moins une nomination. Ces entités ont des mandats divers et complexes et remplissent différents rôles. Le cadre de gouvernance et les mécanismes de responsabilisation des organismes ont fait l'objet d'un examen en 2010. Toutefois, on doit procéder à un examen plus large afin de déterminer si leur mandat demeure pertinent et si des gains d'efficacité peuvent être réalisés.

Les autorités administratives déléguées fournissent des services réglementaires depuis le milieu des années 1990; elles sont des entreprises privées sans but lucratif qui administrent des lois pour le compte du gouvernement en vertu d'ententes de responsabilisation et de gouvernance avec ce dernier. Il a été établi que ces autorités contribuaient à réduire les coûts pour les contribuables, à améliorer les résultats en matière de réglementation et d'efficacité, à préserver la fonction de supervision du gouvernement et à accroître la mobilisation de l'industrie. En période de restrictions budgétaires, il y a un risque d'érosion des

services alors que les ministères responsables de la réglementation cherchent à réduire les coûts. Le gouvernement devrait établir un plus grand nombre d'autorités administratives déléguées.

À la fin des années 1990, le gouvernement avait créé des groupements réunissant un amalgame de solutions d'information et de technologie de l'information (ITI). L'ITI est au coeur des opérations technologiques du gouvernement de l'Ontario. On pourra trouver d'autres économies et une plus grande optimisation des ressources en éliminant les services excédentaires et en centralisant les fonctions communes. Le gouvernement a actuellement recours à des modes de prestation des services internes et externes; dans un contexte de restrictions financières, les contrats impartis peuvent faire la différence entre la poursuite et la fin de certains services.

La responsabilisation est essentielle, mais elle est souvent considérée comme un objectif absolu. Les contribuables s'attendent à une excellente gestion ainsi qu'à des pratiques d'approvisionnement transparentes. Cependant, mettre exclusivement l'accent sur la présentation de rapports financiers rigoureux et la conformité demande beaucoup de temps, d'énergie et de ressources pouvant à la longue faire diminuer le rendement. Il faut tenir compte des coûts supplémentaires que ces fonctions de conformité représentent pour le gouvernement, le public ainsi que le secteur privé et sans but lucratif, par rapport au risque de gaspillage ou de fraude. On devrait demander le concours du vérificateur général afin de trouver un nouvel équilibre qui soit approprié. À tout le moins, le gouvernement devrait remplacer le suivi des dépenses individuelles par un système d'indemnités quotidiennes pour les fonctionnaires et consultants.

Des mesures d'efficience mises en oeuvre dans un certain nombre de sphères d'activité de la FPO devraient être appliquées au secteur parapublic, notamment :

- La mise en commun des fonctions administratives (p. ex., la paie, les opérations financières, l'approvisionnement, le recouvrement, l'assurance) et des services administratifs (p. ex., l'impression, le courrier, la traduction et la gestion des biens) peut nous faire réaliser des économies.
- Le regroupement des services d'ITI au sein de la fonction publique de l'Ontario a permis d'économiser 100 millions de dollars par année; ces économies seraient accrues si ce modèle était appliqué au sein du secteur parapublic.
- Un cadre uniformisé permettrait au secteur parapublic de tirer parti de son immense pouvoir d'achat grâce à l'approvisionnement collectif, à la normalisation des produits et processus et au regroupement des fonctions administratives.
- Les pratiques centralisées en matière d'entretien déjà en place au sein de la fonction publique devraient être étendues au secteur parapublic.

Les programmes de paiements de transfert et de subventions de la fonction publique de l'Ontario sont arrivés au point où ils doivent générer des gains d'efficience au moyen de la centralisation. Étant donné que de nombreuses organisations sont subventionnées par plusieurs ministères, le gouvernement a peine à avoir un tableau d'ensemble, et les organisations bénéficiaires sont frustrées devant les multiples exigences à remplir. Un nouveau système de gestion globale des subventions, mis au point

par deux ministères pour surmonter ces problèmes, devrait être lancé bientôt; l'élargissement de ce système à l'ensemble de la fonction publique permettrait de répartir ses coûts parmi un plus grand nombre de ministères.

Entreprises publiques

Le gouvernement de l'Ontario possède quatre entreprises publiques : la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO), la Société des loteries et des jeux de l'Ontario (OLG), l'Ontario Power Generation (OPG) et Hydro One. Ces entreprises apportent une contribution importante au trésor provincial. Elles y ont versé 4,6 milliards de dollars en 2010-2011. De plus, leurs actifs nets combinés se sont chiffrés à 17,6 milliards de dollars à la fin du dernier exercice.

Nous avons étudié deux approches visant à accroître la valeur de ces entreprises : le gouvernement pourrait vendre les entreprises en totalité ou en partie ou il pourrait accroître leur efficience tout en en demeurant propriétaire.

Vente d'entreprises publiques : Comme ces actifs apportent une contribution importante, permanente et croissante aux revenus de la province, un dessaisissement total de l'une ou l'autre des entreprises publiques ou de toutes ces entreprises générerait un paiement unique pour la province au détriment de sources de revenus futurs. Si le produit de la vente était affecté au remboursement de la dette provinciale, l'Ontario pourrait réaliser des économies maximales de 4 % sur les frais d'intérêt, d'après les taux de rendement récents des obligations provinciales. À titre de comparaison, les entreprises publiques offrent un taux de rendement de l'actif d'au moins 8 %. Pour que l'Ontario en retire un avantage financier, il faudrait que le dessaisissement total permette de combler cet écart. Les circonstances actuelles ne semblent pas offrir une proposition de valeur alléchante pour la province. Malgré cela, l'Ontario ne devrait pas fermer les yeux sur les nouvelles approches permettant de créer une valeur supplémentaire grâce aux entreprises publiques. Toutefois, les mesures prises ne doivent pas être fondées sur l'idéologie. Toute vente doit reposer sur des preuves très claires indiquant que l'Ontario bénéficierait de cette transaction à long terme.

Amélioration du fonctionnement des entreprises publiques : Il se pourrait que ces entreprises ne réalisent pas leur plein potentiel en raison d'inefficiences opérationnelles. De plus, dans certains cas, le mode de fonctionnement qui leur est dicté va à l'encontre de leurs intérêts commerciaux directs.

Il se pourrait que la LCBO puisse hausser son rendement par des gains d'efficience et de nouvelles occasions d'affaires. Dans son rapport annuel 2011, le vérificateur général a indiqué que la LCBO pourrait utiliser plus efficacement son pouvoir d'achat et améliorer sa structure de majoration pour établir les prix de détail. Par ailleurs, certaines obligations de la LCBO, comme la promotion des produits ontariens, atténuent sa rentabilité. Il faut déterminer si les mérites de telles politiques justifient la diminution de la rentabilité qui en découle. La LCBO pourrait hausser ses profits en augmentant le nombre de ses succursales.

L'OLG verse des revenus considérables à la province, tout en continuant de promouvoir la responsabilité sociale. Toutefois, elle pourrait réaliser des gains d'efficience et prendre d'autres mesures qui hausseraient sa marge bénéficiaire. L'OLG a deux sièges sociaux situés à deux endroits différents. Elle devrait en fermer un. De plus, elle exploite deux casinos dans la région de Niagara. Elle devrait en fermer un. Les appareils à sous ont été installés dans les hippodromes et une partie des revenus que génèrent ces appareils est versée à l'industrie des courses et de l'élevage de chevaux ainsi qu'aux municipalités. Ces appareils devraient être situés à des endroits plus pratiques permettant de générer davantage de revenus. Par ailleurs, l'OLG donne des appareils de loterie aux marchands qui vendent des billets, ce qui constitue une subvention implicite. On devrait mettre fin à cette pratique.

Le gouvernement intervient parfois dans certaines activités de l'OPG et de Hydro One sans avoir d'objectif politique légitime et clairement défini, ce qui peut nuire à la situation financière de la province. On devrait encourager ces deux sociétés à trouver des gains d'efficience opérationnelle en s'inspirant des meilleures pratiques de leur industrie. Soucieux de réduire les coûts que paient les consommateurs, le gouvernement intervient parfois dans les requêtes d'approbation des tarifs présentées par l'OPG et Hydro One. Cette intervention peut faire en sorte que les tarifs d'électricité sont dissociés des coûts, ce qui équivaut à accorder une subvention aux consommateurs d'électricité et réduit le bénéfice net de ces sociétés, ainsi que leur contribution aux revenus provinciaux.

Intégrité des revenus

On pourrait améliorer l'intégrité du régime fiscal et renforcer la capacité financière de l'Ontario en améliorant l'administration et l'application de la loi en ce qui concerne un large éventail de questions relatives aux revenus.

Il faut renforcer l'assiette de l'impôt des sociétés. En raison de la mondialisation, les entreprises ont plus d'occasions de réduire leurs paiements d'impôt provincial sur le revenu des sociétés. L'Ontario devrait collaborer étroitement avec le gouvernement fédéral et les autres provinces pour contrer les activités abusives d'évitement fiscal. Des mesures en ce sens pourraient générer plus de 200 millions de dollars par année en revenus.

L'économie souterraine impose un fardeau fiscal injuste aux contribuables et crée des difficultés pour les entreprises honnêtes qui tentent de faire concurrence à celles qui évitent plusieurs impôts des sociétés. Il faudrait faire plus à cet égard. Au Québec, on a réalisé des progrès en renforçant les pénalités pour les cas de non-conformité, en intensifiant les vérifications fiscales et en surveillant de plus près les industries et les produits présentant des risques élevés, entre autres choses. L'Ontario devrait prendre des mesures semblables et collaborer avec le gouvernement fédéral afin de coordonner et renforcer la conformité. La mise en oeuvre de ces mesures et d'autres interventions du genre pourrait rapporter à la province plus de 500 millions de dollars par année.

On estime que des amendes de 1 milliard de dollars imposées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* (LIP) attendent d'être recouvrées. La province devrait prendre des mesures plus sévères pour aller chercher cet argent; par exemple, on pourrait avoir recours à la suspension des permis et des

certificats d'immatriculation, rattacher les amendes non payées en vertu de la LIP au rôle d'impôts fonciers des contrevenants et déduire ces amendes des remboursements d'impôts.

Le vérificateur général s'est penché sur les activités de recouvrement du gouvernement entourant les comptes débiteurs et les comptes impayés. Dans le budget de 2011, le gouvernement a proposé un système plus centralisé au sein du ministère des Finances permettant de réduire les coûts, d'améliorer le recouvrement des comptes impayés et de diminuer le nombre de comptes débiteurs. D'autres compétences ont déjà agi en ce sens. D'après les premières estimations, ces mesures pourraient générer plus de 250 millions de dollars par année.

Le ministère des Finances a mis au point un outil automatisé d'évaluation des risques sophistiqué pour repérer les risques financiers les plus graves, ce qui aide les vérificateurs et les inspecteurs à déterminer sur quoi ils devraient se concentrer. En coordonnant les vérifications d'entreprises à l'échelle du gouvernement, une ressource précieuse pour les ministères, le ministère des Finances sera mieux placé pour recouvrer des fonds pour le compte de la province. Les possibilités de revenus ici s'élèvent à plus de 50 millions de dollars par année.

Plus de 400 types de frais d'utilisation (p. ex., pour les permis de conduire) génèrent des revenus d'environ 1,8 milliard de dollars par année pour le gouvernement. La plupart des frais d'utilisation sont établis à un taux précis, mais il n'existe pas de processus pour la mise à jour régulière de ces frais qui, au bout d'un certain temps, ne reflètent plus les coûts grimpants du service offert. Un grand nombre de ces frais ont peu changé depuis 2003. Le gouvernement pourrait établir les frais de manière à recouvrer intégralement les coûts pour les services fournis, comme l'a recommandé le vérificateur général en 2009; cela générerait des revenus additionnels de plus de 500 millions de dollars par année. Il pourrait aussi indexer annuellement tous les frais d'utilisation existants en fonction du taux d'inflation. Le gouvernement devrait mettre à jour les frais d'utilisation au cours des deux prochaines années en ayant recours à une combinaison de pratiques axées sur le recouvrement intégral des coûts et sur l'indexation.

La Commission n'a pas le mandat de recommander des hausses d'impôts et de taxes. Cependant, nous avons indiqué à divers endroits dans le rapport que les revenus augmentent plus lentement que le PIB nominal. Notre scénario de statu quo indique un allègement du fardeau fiscal, tel que défini comme étant le rapport entre les revenus et le PIB. L'allègement du fardeau fiscal global exige qu'on restreigne encore plus les dépenses de programmes afin de rétablir l'équilibre budgétaire. On pourrait rectifier quelque peu la situation en apportant des modifications aux impôts et taxes qui n'augmentent pas au même rythme que l'activité économique. Pour respecter notre mandat, nous n'avons pas prévu de telles hausses de revenus dans notre scénario privilégié. Nous indiquons simplement les réformes qui pourraient éviter l'allègement du fardeau fiscal global à la longue.

La tendance à la baisse du fardeau fiscal découle principalement des impôts fonciers prélevés aux fins scolaires, y compris les impôts scolaires applicables aux entreprises (ISE), et d'un certain nombre de taxes d'accise prélevées sur les volumes plutôt que sur la valeur des produits.

Depuis 2000, les évaluations foncières ont plus que doublé, mais les impôts fonciers municipaux n'ont augmenté que de 70 % et les revenus découlant de l'impôt scolaire se sont accrus de seulement 1 % par année. Ceci est attribuable au fait que le gouvernement provincial compense intégralement l'incidence des réévaluations lorsque les taux de l'impôt scolaire sont rajustés. Cette pratique a entraîné une diminution des revenus servant à appuyer le système d'éducation et nécessité une augmentation des transferts aux conseils scolaires. La province devrait cesser de compenser intégralement l'incidence des réévaluations afin de permettre aux revenus d'augmenter en fonction de l'inflation.

Le grand éventail de taux de l'ISE à l'échelle de la province constitue une autre source de préoccupations. Dans le cadre d'un plan visant à corriger ces distorsions et inégalités, les taux élevés de l'ISE sont réduits jusqu'à ce qu'ils soient ramenés à un taux cible d'ici 2014, ce qui permettra aux entreprises d'économiser 540 millions de dollars par année. Depuis la mise en oeuvre de ce plan en 2007, les taux élevés de l'ISE ont diminué et l'écart entre les taux de l'ISE s'est rétréci, bien qu'il soit toujours considérable. La province devrait continuer la mise en oeuvre du plan de réduction de l'ISE tout en envisageant des options afin d'éviter des pertes de revenus; l'augmentation des faibles taux de l'ISE aiderait à atténuer l'effet de la réduction des taux élevés de l'ISE. Ces mesures rendraient le régime fiscal plus équitable pour les entreprises tout en augmentant considérablement les revenus pour le système d'éducation, soit d'un peu plus de 1 milliard de dollars d'ici 2017-2018.

Le tabac de contrebande constitue un autre problème. Ces dernières années, la consommation de tabac s'est stabilisée après avoir diminué durant plus d'une décennie, en partie à cause de la disponibilité de produits illégaux du tabac à bon marché, qui réduisent les revenus de la province. Une meilleure application de la loi a porté ses fruits. Le gouvernement a pris des mesures pour décourager la consommation de tabac illégal, mais il doit aller plus loin encore. Les mesures que nous recommandons pourraient se traduire par des hausses de revenus pouvant atteindre 225 millions de dollars par année.

Les taxes d'accise – sur la bière, le vin, le tabac et l'essence, par exemple – sont prélevées sur les volumes plutôt que sur la valeur des produits (c.-à-d. qu'il s'agit de taxes précises et non *ad valorem*). Ainsi, si les prix augmentent mais que les volumes demeurent stables, les revenus générés par les taxes n'augmentent. Le gouvernement devrait passer à des taxes fondées sur la valeur ou tenir compte d'une autre façon des changements de valeurs afin que les revenus augmentent en fonction de l'inflation.

Gestion du passif

Aucune projection financière n'est statique; une fois rendue publique, elle est affectée par les risques qui peuvent avoir une incidence positive ou négative sur les résultats financiers réels de la province. Le plan financier de l'Ontario prévoit une réserve afin d'offrir une protection contre la fluctuation négative imprévue des perspectives de revenus et de charges, mais celle-ci est trop inflexible. Les risques généraux devraient être traités par l'entremise de la réserve de prévoyance, laquelle doit être établie à un seuil plus élevé que dans les budgets précédents et augmenter au fil du temps. Les risques internes modestes devraient être abordés au moyen d'une réserve de fonctionnement.

Il existe des risques que le gouvernement ne peut pas prédire, comme le SRAS, la grippe H₁N₁ ou les difficultés du secteur automobile. D'autres risques, comme les incendies de forêt, sont connus d'avance, mais pas la portée des besoins. Enfin, il existe des risques qui sont inconnus tant par leur probabilité que leur coût. Le gouvernement devrait se doter d'une stratégie explicite à l'égard du risque. Nous avons relevé un certain nombre de risques sur le plan du passif pour lesquels la province devrait mettre au point des plans de gestion. Il s'agit de risques connus qui peuvent faire l'objet de stratégies d'atténuation. D'autres risques surviendront sans aucun doute, ce qui fait que la stratégie de gestion du passif doit être extrêmement souple.

Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) : Créé en 1980, ce Fonds a pour but d'aider les personnes retraitées et les bénéficiaires des régimes de retraite lorsque les régimes de retraite professionnels sont insuffisamment capitalisés pour verser les prestations promises et que l'employeur est incapable d'effectuer les paiements requis. Il est administré par le surintendant des services financiers et protège généralement les régimes de retraite à employeur unique et à prestations déterminées des secteurs privé et parapublic. L'Ontario est la seule entité infranationale au monde qui offre une telle protection. Une étude publiée en 2010 a conclu que le FGPR n'est pas viable sous sa forme actuelle. En soi, il présente un important risque financier pour la province si un autre ralentissement économique survient. La province doit soit éliminer le Fonds, soit examiner la possibilité de le transférer à un assureur privé.

Passif des régimes de retraite du secteur parapublic : Les régimes de retraite du secteur public de l'Ontario, que la province finance directement et indirectement, comprennent quelques-uns des plus grands régimes au pays. Une amélioration de la transparence et de la planification stratégique aiderait à mieux gérer ce risque. Le gouvernement devrait mettre des plans au point afin de maîtriser les risques financiers. Cinq régimes de retraite sont consolidés dans les états financiers de la province. La province est responsable en totalité ou en partie de tout manque à gagner de trois de ces régimes : le Régime de retraite des fonctionnaires (RRF), le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO) et le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREEO). Les employeurs assument cette responsabilité conjointe pour le Healthcare of Ontario Pension Plan (HOOPP) et le Régime de retraite des Collèges d'arts appliqués et de technologie (RRCAAT). La Commission a constaté une confusion considérable quant à la question de savoir à qui incombe la responsabilité financière ultime des déficits sur le plan du financement. Le gouvernement doit clarifier cette question et laisser savoir à qui incombe la responsabilité financière.

Les trois régimes de retraite que la province parraine seule ou conjointement présentent maintenant des déficits en matière de provisionnement. Le HOOPP était entièrement provisionné à la date de la dernière évaluation, tandis que le RRCAAT présentait un léger surplus. Plusieurs de ces régimes ont augmenté les taux de cotisation de l'employeur et de l'employé et certains ont réduit ou éliminé la garantie de protection contre l'inflation. Une analyse de sensibilité de la santé financière de ces régimes de retraite serait utile puisque les avis diffèrent sur la manière d'évaluer le passif. Le gouvernement dispose de peu de leviers pour faire des rajustements importants à court terme, cependant des économies à long terme sont possibles.

Lorsqu'ils font face à des déficits futurs, les promoteurs des régimes de retraite devraient réduire les prestations futures afin de limiter la nécessité d'augmenter les taux de cotisation. Pour sa part, le gouvernement devrait intégrer la maîtrise du coût des prestations à sa stratégie de négociation de la rémunération avec le secteur parapublic. Le gouvernement devrait rechercher des possibilités d'économiser et d'obtenir un meilleur rendement sur ses investissements en fusionnant les fonctions administratives et en regroupant les placements des régimes de retraite à l'échelle du secteur parapublic. La transparence est également importante. Le coût des régimes de retraite du secteur public doit être fortement clarifié dans les Comptes publics et le budget.

La Loi de 1999 sur la protection des contribuables entrave la capacité du gouvernement de prendre des décisions en matière de revenus en raison de ses conditions contraignantes sur l'augmentation des impôts ou l'instauration d'une nouvelle taxe. En fin de compte, le gouvernement doit rendre des comptes aux contribuables s'il décide de modifier les taux d'imposition ou d'instaurer une nouvelle taxe. La modification ou l'élimination de cette loi permettra d'utiliser les dépenses et les impôts selon les besoins afin d'écarter les menaces pesant sur l'équilibre financier.

Risques environnementaux : Afin de mieux protéger la province contre les coûts de l'assainissement environnemental, les textes de loi doivent être modifiés afin de mettre un accent accru sur le principe de la responsabilité financière des pollueurs. Les autres options comprennent un programme comme Superfund, qui est en place aux États-Unis, lequel a le pouvoir de dépolluer les sites de gestion des déchets dangereux.

Risques posés par le gouvernement fédéral : L'Ontario fait constamment face au risque que le gouvernement fédéral modifie ses politiques, ce qui peut entraver la planification financière et les services publics de la province. Les risques connus comprennent notamment :

- Le résultat des négociations actuelles en vue de conclure un accord de libre-échange exhaustif avec l'Union européenne pourrait augmenter considérablement le coût des médicaments sur ordonnance en Ontario puisque l'harmonisation des règles sur les brevets retarderait l'arrivée sur le marché des médicaments génériques. Cela pourrait coûter jusqu'à 1,2 milliard de dollars par année aux Ontariennes et Ontariens, ce qui ferait plus qu'annuler les économies réalisées grâce aux récentes réformes du régime de médicaments apportées par le gouvernement.
- L'Ontario et le gouvernement fédéral partagent une assiette financière en matière d'imposition du revenu des particuliers et en général, l'Ontario adopte les changements apportés par le gouvernement fédéral. Les propositions du gouvernement fédéral d'élargir le fractionnement des revenus et de doubler la limite annuelle actuelle des contributions aux comptes d'épargne libre d'impôt pourraient réduire les revenus de l'Ontario de 1,3 milliard de dollars par année.
- Les changements apportés au Transfert canadien en matière de santé coûteront à l'Ontario près de 231 millions de dollars par année selon les prévisions actuelles, mais ils pourraient atteindre presque 421 millions de dollars si la croissance du PIB chute pour atteindre 3 %; ces réductions augmenteront au fil du temps. Le couplage des transferts fédéraux en santé à la croissance du PIB réduira presque inévitablement la contribution du gouvernement fédéral aux dépenses totales en santé.

- Le projet de loi récent sur le crime sollicitera davantage les tribunaux et le système correctionnel provinciaux. Le gouvernement fédéral n'a pas encore reconnu les coûts supplémentaires qu'entraînera ce projet de loi ni offert de soutien à cet égard. L'estimation la moins élevée de l'incidence du projet de loi fédéral sur le crime est de 22 millions de dollars par année et sera vraisemblablement bien plus élevée.
- Une entente de logement social de trois ans que le gouvernement fédéral a signée l'année dernière prévoit une somme de 480 millions de dollars, partagée à parts égales, afin de construire ou de réparer 6 000 unités de logement abordable. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé à financer quoi que ce soit au-delà de cette entente.

Risques liés au secteur municipal : Il existe des risques potentiels pour la province dans l'éventualité où une municipalité est incapable d'honorer ses engagements. La province devrait travailler avec les municipalités pour s'assurer que les engagements sont honorés. Les risques connus comprennent les dépassements de coûts potentiels découlant des travaux d'infrastructure municipale et les Jeux panaméricains. Bien que les municipalités soient responsables de l'entretien de leurs infrastructures, les ordres de gouvernement supérieurs sont sollicités sans cesse afin de financer de nouveaux projets. Ce qu'il faut, c'est un plan complet qui oriente la province, les municipalités et le gouvernement fédéral dans la même direction. Le moment est opportun de faire le bilan de la démarche actuelle en matière d'infrastructure municipale. Toronto et la région du Golden Horseshoe seront l'hôte des Jeux panaméricains et parapanaméricains 2015. La province y contribue 500 millions de dollars et elle est responsable de tout dépassement de coûts au-delà du budget approuvé de 1,4 milliard de dollars. À titre de garante du déficit, la province doit faire preuve de vigilance pour s'assurer que les parties ne permettent aucun dépassement des dépenses prévues.

Risques inconnus : Les risques que nous ne pouvons pas prévoir sont inévitables. Le plan financier doit également tenir compte des événements imprévus et prévoir des mesures pour les risques inconnus.

Relations intergouvernementales

Les gouvernements fédéral et provincial ainsi que les administrations municipales dispensent tous des services à la population de l'Ontario. Toutefois, dans bien des cas, les objectifs de chaque ordre de gouvernement sont incohérents et les activités ne sont pas coordonnées. Il faut améliorer la coordination dans certains secteurs, mais, dans d'autres, il faut redéfinir les responsabilités. Les relations de la province avec le gouvernement fédéral et les municipalités de l'Ontario ont une incidence majeure sur le budget provincial.

Relations fédérales-provinciales

En 2009-2010, la population de l'Ontario représentait 39 % de la population canadienne. Sa contribution représentait 39 % des revenus fédéraux. Toutefois, les Ontariennes et Ontariens n'ont reçu que 34 % des dépenses fédérales. Il s'agit d'un écart d'environ 12,3 milliards de dollars, soit 2,1 % du PIB de l'Ontario en 2009. Cet écart au chapitre des dépenses témoigne clairement de la structure incohérente du fédéralisme fiscal canadien.

La Constitution indique clairement que les gouvernements fédéral et provinciaux ont certaines responsabilités en commun. De plus, des enjeux qui n'existaient pas au XIX^e siècle ont forcé les gouvernements à unir leurs efforts. Cette collaboration a débouché sur des résultats comme le régime d'assurance-maladie, les services sociaux et la réforme fiscale. Toutefois, les mesures prises par le gouvernement fédéral peuvent perturber la planification financière et les services publics des provinces. À l'instar des autres provinces, l'Ontario a besoin de la coopération du gouvernement fédéral pour relever les défis financiers, économiques et démographiques auxquels il est confronté. Il est plus important que jamais que tous les ordres de gouvernement unissent leurs efforts afin de réformer les services publics. Le temps est venu d'adopter un nouveau paradigme fédéral-provincial.

Le gouvernement de l'Ontario devrait amener le gouvernement fédéral à reconnaître que ses mesures créent des risques financiers pour l'Ontario. À l'heure actuelle, il y a quatre risques principaux :

- **Modification de l'assiette fiscale commune** : Une assiette commune pour l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés simplifie la production des déclarations de revenus. Le gouvernement fédéral a proposé des modifications concernant le fractionnement du revenu et les comptes d'épargne libres d'impôt qui pourraient réduire les revenus de l'Ontario de 1,3 milliard de dollars, car la province apporterait sans doute les mêmes modifications. De plus, étant donné que l'Ontario adopte certaines des mesures fiscales fédérales applicables aux entreprises, le gouvernement fédéral devrait modifier le crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental uniquement après avoir consulté la province.
- **Modification du *Code criminel* du Canada** : Ces modifications alourdiraient la tâche des tribunaux et du système correctionnel de la province et, par conséquent, son fardeau financier. On prévoit que les nouvelles mesures législatives visant à sévir contre le crime hausseront considérablement les coûts pour l'Ontario. (Pour prendre connaissance de toutes les recommandations, voir le chapitre 14, Secteur de la justice.)
- **Réduction du financement des services de soutien pour les immigrants** : En 2005, les gouvernements du Canada et de l'Ontario ont convenu d'accroître le financement des services provinciaux d'établissement pour les immigrants. Le gouvernement fédéral a réduit son financement de plus de 220 millions de dollars par rapport au montant convenu, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur les services dispensés aux nouveaux arrivants en matière d'établissement, d'intégration, de formation linguistique et d'aide à l'emploi.
- **Hausse des coûts des services de santé à long terme supérieure à la hausse du financement fédéral** : Le TCS et le Fonds pour la réduction des temps d'attente doivent prendre fin en 2014. Le gouvernement fédéral prévoit hausser le financement accordé au titre du TCS de 6 % par année jusqu'en 2017, puis de l'accroître en fonction du PIB nominal du Canada, en établissant un taux plancher de 3 %. Nous recommandons de limiter la croissance des dépenses de l'Ontario consacrées aux services de santé à un niveau inférieur à ce taux afin d'équilibrer le budget d'ici 2017-2018. Toutefois, il est presque assuré que le taux de croissance des coûts des services de santé à long terme sera supérieur à celui du PIB nominal. Le nouveau taux de croissance fondé sur le PIB coûterait à l'Ontario environ 239 millions de dollars en 2017-2018. Ce montant pourrait s'élever à près de 421 millions de dollars si la croissance du PIB était inférieure à 3 %. Ces écarts

se creuseront au fil des ans. En limitant de cette façon les fonds versés au titre du TCS, la part minoritaire revenant au gouvernement fédéral du financement des services de santé en Ontario diminuera encore plus.

Mis à part les principaux transferts (TCS, Transfert canadien en matière de programmes sociaux [TCPS] et péréquation), le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé à renouveler les autres transferts qui viennent à expiration. L'Ontario doit pouvoir compter sur un partenaire fédéral qui agit de façon prévisible.

Certains programmes fédéraux s'adressant directement à la population de l'Ontario ou certains arrangements financiers qui appuient les services provinciaux devraient être modernisés et réformés. La province devrait revendiquer la modification des programmes fédéraux qui ne servent pas adéquatement les intérêts de l'Ontario. (Le texte intégral des recommandations à ce sujet se trouve dans les chapitres pertinents.)

Péréquation : Le plafonnement de la péréquation limite la taille du programme au taux de croissance nominale du PIB national, malgré les disparités croissantes entre les provinces. Le programme ne tient pas compte entièrement de la richesse générée par les prix élevés des produits de base qu'exploitent d'autres régions du Canada et ne la répartit pas adéquatement. Il ne tient pas compte non plus des pressions plus intenses qui s'exercent sur les coûts en Ontario, lesquelles ont une incidence sur le coût des services publics. Le programme de péréquation devrait tenir compte entièrement des revenus générés par l'exploitation des ressources et des différences de prix entre les provinces.

Transfert canadien en matière de programmes sociaux : Le gouvernement fédéral génère des revenus en Ontario à un taux très proche d'un taux égal par habitant. Par l'entremise du TCPS, il rend ces fonds à la province selon un montant égal par habitant. Cette étape est inutile et inefficace, ne permet pas de rendre des comptes adéquats et manque de transparence. Le TCPS devrait être cédé aux provinces sous forme de points d'impôt. En d'autres termes, le gouvernement fédéral devrait réduire ses impôts afin que les provinces puissent accroître les leurs d'un montant équivalent qui n'aurait pas d'incidence sur les revenus.

Assurance-emploi : L'assurance-emploi ne répond pas aux besoins du marché du travail d'aujourd'hui. En 2010, bien que leur contribution ait représenté environ 40 % des primes d'AE, les Ontariennes et Ontariens n'ont touché que 32 % des prestations. En outre, bien que le taux de chômage de l'Ontario soit supérieur à la moyenne nationale, seuls 32 % des chômeurs ontariens ont droit à l'AE, ce qui a pour effet de restreindre leur admissibilité aux programmes de formation. Les modifications recommandées par le Mowat Centre for Policy Innovation permettraient aux travailleurs et aux employeurs ontariens d'obtenir de meilleurs résultats.

Aide au revenu pour les personnes handicapées : Les personnes ayant un handicap grave doivent surmonter des obstacles de taille pour se lancer sur le marché du travail et obtenir un emploi bien rémunéré. Ces personnes vulnérables ont accès à un filet de sécurité enchevêtré constitué de programmes fédéraux et provinciaux. Un programme national de soutien du revenu leur serait plus utile.

Politique d'immigration : L'immigration jouera un rôle de plus en plus important dans la croissance démographique et économique de l'Ontario. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le gouvernement fédéral a investi des sommes insuffisantes dans les services d'établissement des immigrants de la province et prévoit réduire ses dépenses à cet égard. En outre, la province n'est autorisée à nommer que 1 000 personnes dans le cadre de son PCP comparativement à 5 000 pour l'Alberta. La province devrait être en mesure d'influencer davantage la politique d'immigration. De plus, le gouvernement fédéral devrait céder la responsabilité des services d'immigration à l'Ontario et lui accorder les fonds nécessaires.

Programmes d'éducation pour les membres des Premières nations vivant dans une réserve : Il est essentiel de renforcer les programmes d'éducation dispensés dans les réserves afin d'améliorer les résultats socioéconomiques des peuples des Premières nations. Toutefois, les fonds accordés par le gouvernement fédéral par élève sont inférieurs à la moyenne provinciale. La province devrait exercer des pressions intenses sur le gouvernement fédéral afin qu'il accorde un financement adéquat. Si ces mesures, qui sont tout à fait justifiées et dont on a désespérément besoin, ne sont pas prises, la province devrait combler ce manque.

Énergie verte : Le gouvernement fédéral a peu soutenu les initiatives de l'Ontario en matière d'énergie verte. Pourtant, il a accordé des subventions totalisant 1,4 milliard de dollars par année aux secteurs du gaz et du pétrole. L'Ontario a besoin d'un soutien juste et équitable à l'égard de ses initiatives dans le domaine de l'énergie verte.

Collaborer afin de rationaliser les services publics : Les gouvernements provincial et fédéral devraient unir leurs efforts afin d'atténuer le chevauchement des services et le double emploi. Toute discussion à ce sujet pourrait porter d'abord sur l'inefficacité découlant du chevauchement des services d'emploi et de formation liée au marché du travail; l'efficacité des programmes fédéraux d'établissement des immigrants; les gains que chaque ordre de gouvernement pourrait réaliser s'il se spécialisait dans les services correctionnels ou de libération conditionnelle; la collaboration en matière de services transactionnels dispensés directement aux citoyens; les avantages d'une stratégie nationale de transport en commun; et la rationalisation des activités de protection de l'environnement et des règlements connexes.

Services d'emploi et de formation : La fragmentation des diverses ententes Canada-Ontario sur le marché du travail limite la capacité de la province à tirer parti des avantages découlant de services pleinement intégrés. Étant donné que plusieurs de ces ententes expireront après 2013-2014, on pourrait procéder à une réforme. Une plus grande souplesse permettrait à l'Ontario d'adapter l'ensemble des programmes liés au marché du travail à l'évolution des besoins de la main-d'oeuvre.

Services d'établissement et d'intégration des immigrants : Le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario dispensent tous deux des services d'établissement pour les immigrants. Toutefois, les nombreux chevauchements créent des problèmes d'efficacité et ont un effet négatif sur la coordination des services. Les autorités locales devraient être responsables de l'intégration des nouveaux arrivants, car elles peuvent répondre aux besoins régionaux. Bien que le gouvernement fédéral ait cédé les programmes d'établissement aux gouvernements de la Colombie-Britannique, du

Manitoba et du Québec, il refuse de le faire pour l'Ontario. Le gouvernement fédéral devrait céder la responsabilité de ces services à l'Ontario en lui accordant un financement adéquat.

Services correctionnels : Des services de réadaptation efficaces assurent la sécurité des collectivités et permettent de maîtriser les charges affectées aux services correctionnels. Toutefois, les modalités actuelles empêchent de tirer le meilleur parti de ces services. Les contrevenants condamnés à une peine de moins de deux ans purgent leur peine dans une prison provinciale, tandis que les autres sont incarcérés dans un pénitencier fédéral. Il n'y a pas suffisamment de détenus purgeant une peine de plus de six mois, mais de moins de deux ans pour que la province puisse fournir des services de réadaptation. Le gouvernement devrait étudier la possibilité de transférer au gouvernement fédéral la responsabilité des détenus qui purgent une peine de six mois ou plus, ce qui leur permettrait de se prévaloir des services de réadaptation fédéraux.

Services transactionnels pour les citoyens : ServiceOntario, qui réunit les services de plusieurs ministères sous un même toit et les rend donc facilement accessibles, a permis de réduire les temps d'attente, d'améliorer l'accessibilité et de réaliser des gains d'efficacité. Les gouvernements fédéral et provincial ainsi que les administrations municipales devraient continuer de chercher des moyens d'unir leurs efforts.

Stratégie nationale de transport en commun : Les embouteillages sont un problème systémique présent d'un océan à l'autre. Ils nécessitent donc une approche nationale. Le Canada est le seul pays membre de l'OCDE n'ayant pas adopté de stratégie nationale de transport en commun.

Protection de l'environnement et règlements connexes : Les gouvernements fédéral et provincial assument la responsabilité de la gestion de l'environnement. Bien que ces deux ordres de gouvernement réalisent conjointement des évaluations environnementales, le travail n'est pas terminé. Le gouvernement fédéral revoit ses mesures législatives en la matière et s'est dit intéressé à éliminer le double emploi causé par les processus d'autorisation. Les deux gouvernements devraient poursuivre leurs efforts en vue d'adopter une solution axée sur le principe « un projet – une évaluation environnementale ».

Relations provinciales-municipales

Les municipalités dispensent un grand nombre de services, dont le logement social, l'aide sociale, la qualité de l'eau potable, le transport en commun, l'aménagement du territoire et la gestion des déchets, qui sont régis par des lois et des normes provinciales. La majeure partie des revenus des municipalités provient de sources locales, essentiellement des impôts fonciers. Les transferts provinciaux représentent près d'un cinquième des revenus des municipalités. Ces transferts comprennent la part provinciale du financement des programmes à frais partagés, ainsi que le financement inconditionnel du Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO).

La province a accru considérablement son soutien aux municipalités depuis 2003, surtout dans le but de remédier au transfert de responsabilités qui a eu lieu au cours de la décennie précédente. À l'issue de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services réalisé en 2008, la province s'est engagée à prendre en charge le coût de divers programmes municipaux au cours d'une période de 10 ans. La province accorde également des fonds aux municipalités pour leur infrastructure. Plusieurs chapitres du présent rapport contiennent des recommandations concernant les enjeux provinciaux-municipaux.

Il est à prévoir que le soutien aux municipalités augmentera de 5,2 % par année en moyenne jusqu'en 2018. Une grande partie de cette croissance provient de la dernière tranche de 500 millions de dollars de la prise en charge des coûts. Même si l'on en fait abstraction, les transferts aux municipalités afficheraient un taux de croissance beaucoup plus élevé que le taux annuel de 0,8 % que nous recommandons pour la croissance des dépenses de programmes globales. La Commission appuie la prise en charge des coûts et sait que toute modification à cet égard ne fait que transférer le problème financier sans le résoudre. La plupart des municipalités de la province peinent également à boucler leur budget. Malgré tout, nous croyons que pour respecter le plan global de restriction des dépenses, il convient de ne pas augmenter le total des transferts à un rythme aussi rapide. Nous recommandons de prolonger de deux ans, soit jusqu'en 2020, la période de prise en charge des coûts. Nous recommandons également que le FPMO décroisse de manière à atteindre les 500 millions de dollars prévus d'ici 2016.

La province et les municipalités devraient faire un suivi de la manière dont les municipalités investissent les économies dégagées en raison de la prise en charge des coûts par la province. Ce cadre de responsabilisation devrait mettre l'accent sur les nouvelles dépenses municipales en immobilisations.

La province et les municipalités utilisent la même assiette de l'impôt foncier. Cette source de revenus stable finance les services locaux et une partie des coûts de l'éducation élémentaire et secondaire. Toutefois, la pratique qui consiste à réduire les taux de l'impôt scolaire afin de contrebalancer les hausses découlant de la réévaluation a réduit les revenus générés par les impôts fonciers, qui servent à payer les coûts d'éducation. La province devrait maintenir des revenus stables en termes réels provenant de l'impôt scolaire. (On trouvera plus de renseignements à ce sujet dans le chapitre 18, Intégrité des revenus.)

Les ordres de gouvernement doivent unir leurs efforts afin de trouver la façon la plus efficiente de dispenser des services aux personnes qui en ont le plus besoin. Pour maintenir les services dans le contexte d'une croissance des dépenses limitée à 0,8 % par année, tous les intervenants, y compris les municipalités, doivent s'engager à les rendre plus efficaces et à les transformer.

Chapitre 1 : **La nécessité de prendre des mesures financières décisives**

Les Ontariennes et Ontariens désirent que leur gouvernement dispense d'excellents services publics. La Commission comprend et appuie ce désir. À notre avis, rien n'empêche l'Ontario de dispenser les meilleurs services publics au monde, pourvu que la population de la province puisse se les permettre. En vue de réaliser ce désir, il faut accomplir trois choses très importantes. Premièrement, nous devons comprendre les défis économiques de l'Ontario et prendre des mesures pour les relever. Deuxièmement, nous devons rétablir l'équilibre budgétaire et faire en sorte qu'il soit viable à long terme. Troisièmement, nous devons améliorer l'efficacité de toutes les activités du gouvernement afin d'optimiser les deniers publics. Le présent rapport porte sur ces questions et fournit un guide pour qu'un jour les Ontariennes et Ontariens puissent compter sur des services publics qui sont excellents et abordables, soit les services publics qu'ils désirent et méritent.

Les défis auxquels l'Ontario fait face sur le plan économique et financier sont plus importants que ne le croient la plupart des Ontariennes et des Ontariens. Nous sommes au coeur d'une période où il règne beaucoup d'incertitude quant à l'économie mondiale et à son système financier, réalité nouvelle pour presque nous tous. Même lorsque la situation se sera rétablie à l'échelle mondiale, la population de l'Ontario ne pourra plus simplement compter sur la forte croissance économique et la prospérité auxquelles elle est habituée et sur laquelle la province a bâti ses services publics. Les programmes gouvernementaux ne peuvent être viables à long terme que si le gouvernement peut compter sur la croissance régulière des revenus pour les financer. L'expansion de l'économie est essentielle à la croissance des revenus. Si l'économie n'affiche pas un rythme de croissance suffisant, les revenus de l'Ontario ne seront pas assez élevés pour financer les programmes gouvernementaux.

Les décideurs devraient toujours mettre la priorité sur l'amélioration des perspectives économiques de l'Ontario en s'inspirant du passé et des résultats affichés par les provinces canadiennes riches en ressources. Ils devraient toutefois agir sans tarder pour améliorer la situation financière de la province, chose qu'ils ont le pouvoir de faire. Les éternels déficits, qui mettraient en péril l'avenir économique et social de la province, ne sont pas inévitables. Le déficit peut être éliminé en grande partie en procédant à la réforme des modes de prestation des services publics, qui est justifiée en soi et non pas seulement parce qu'elle réduit les coûts de ces services. Abordabilité et excellence ne sont pas incompatibles; ces concepts peuvent être jumelés en misant sur l'efficacité, qui permet de composer avec l'impératif financier et de réaliser le souhait des Ontariennes et Ontariens que la prestation des services soit améliorée. Toutefois, pour arriver à équilibrer le budget, il faudra aussi prendre des décisions difficiles qui entraîneront la réduction de prestations pour certains. Étant donné qu'un grand nombre des programmes en place ne sont pas viables, le gouvernement devra déterminer la meilleure façon de procéder pour s'assurer que les prestations sont versées aux personnes qui en ont le plus besoin. Le traitement adopté peut présenter des difficultés, mais il en vaut la peine.

Les perspectives : Trois scénarios

Les Ontariennes et Ontariens connaissent bien le scénario financier énoncé dans le budget de l'Ontario de 2011. Ce scénario a fait l'objet de débats à l'Assemblée législative lors de la publication du budget, et a servi de fondement pour le rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario préparé par le gouvernement et pour l'examen de ce rapport par le vérificateur général. Le scénario du budget, mis à jour à l'aide des chiffres définitifs pour 2010-2011, a servi de point de départ pour les travaux de la Commission de réforme des services publics de l'Ontario. Nous avons commencé par élaborer ce que nous avons appelé notre scénario de statu quo, fondé sur des hypothèses différentes de celles qui ont été utilisées pour le budget de 2011. Nous avons été plus prudents dans l'établissement de nos projections pour la croissance économique et les revenus, en grande partie en raison de la détérioration des perspectives économiques depuis mars 2011. Nous avons aussi présumé que les dépenses de programmes dépendraient de facteurs qui entraînent habituellement une hausse des dépenses, tels que l'inflation, la croissance démographique, le vieillissement de la population et les effectifs des écoles. En dernier lieu, nous avons élaboré ce que nous considérons comme étant le scénario privilégié, fondé sur des projections plus prudentes de la croissance de l'économie et des revenus, comparables à celles du scénario de statu quo, ainsi que sur des objectifs de dépenses qui permettraient de remplir notre mandat consistant à éliminer le déficit d'ici 2017-2018.

Comme son nom l'indique, un scénario financier est préparé à l'aide de projections fondées sur des hypothèses précises quant au rythme de croissance de l'économie, des revenus et des dépenses, ainsi qu'au niveau des taux d'intérêt qui aide à déterminer combien le gouvernement devra payer en frais d'intérêt sur la dette publique. Un scénario ne constitue pas une prédiction (soit ce qui va arriver), mais plutôt une projection (soit ce qui va arriver si toutes les hypothèses sont exactes). Dans les faits, même les meilleures hypothèses se révèlent toujours fausses. Selon cette logique, les trois scénarios ne se réaliseront pas. Cependant, une bonne planification financière repose sur l'établissement de scénarios. Sans envisager l'avenir, les gouvernements ne peuvent pas évaluer les ressources dont ils disposeront ni établir des priorités parmi divers programmes.

Bref, les gouvernements doivent avoir une stratégie financière. Il y a de nombreuses issues possibles pour l'économie et le budget. Plus nos prévisions sont à long terme, plus le nombre de ces issues augmente. Le gouvernement est aux prises avec une dette élevée et, en raison principalement des contrecoups d'une récession mondiale dont l'économie ontarienne a subi les effets, avec un déficit important et la perspective de ne pas arriver à équilibrer le budget avant longtemps. Il doit préparer un plan clair pour atteindre son objectif d'éliminer le déficit d'ici 2017-2018 en prenant des mesures audacieuses tôt et en faisant des progrès réguliers. En fondant de telles initiatives sur des hypothèses prudentes, on évitera d'avoir à imposer des compressions supplémentaires si les mesures initiales ne s'avèrent pas assez efficaces dans les circonstances, causant ainsi des frustrations. Plusieurs pays européens sont en train d'apprendre cette leçon.

Le scénario du budget

À l'heure actuelle, les revenus de l'Ontario ne sont pas suffisants pour assumer les dépenses de la province. En 2010-2011, le dernier exercice complet, le gouvernement a affiché un déficit de 14,0 milliards de dollars, ce qui représente 1 059 \$ pour chaque Ontarienne et Ontarien et 2,3 % du produit intérieur brut (PIB) de la province, soit le plus important déficit par rapport au PIB de toute province. Les dépenses de l'Ontario ne sont pourtant pas particulièrement élevées; relativement au PIB, elles sont parmi les plus faibles au pays. La dette nette s'est chiffrée à 214,5 milliards de dollars, ce qui équivaut à 16 216 \$ par habitant et à 35,0 % du PIB. Par rapport au budget présenté par le gouvernement un an auparavant, qui projetait un déficit de 19,7 milliards de dollars, les résultats affichés ont été nettement meilleurs que prévu.

Le plus récent budget, soit celui de mars 2011, renferme un plan de redressement qui permettrait à la province d'équilibrer de nouveau le budget, les dépenses totales et la réserve de prévoyance de 1 milliard de dollars équivalant aux revenus, d'ici l'exercice 2017-2018. Toutes les autres provinces visent l'équilibre budgétaire au moins trois ans avant l'exercice ciblé par l'Ontario. Il y avait également un écart de trois ans entre l'objectif de l'Ontario et l'exercice 2014-2015 ciblé initialement par le gouvernement fédéral pour rééquilibrer le budget; cet écart est passé à deux ans puisque le gouvernement du Canada a modifié son objectif dans sa mise à jour financière de l'automne. Pour atteindre son objectif, le gouvernement de l'Ontario a présenté un scénario de projections de revenus et d'estimations de dépenses qui lui permettrait d'équilibrer le budget en 2017-2018. Le ministre des Finances, Dwight Duncan, a réitéré l'engagement pris à l'égard du rétablissement de l'équilibre budgétaire (avec des chiffres allant seulement jusqu'en 2013-2014) dans le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario de 2011*. Dans ce même document, le ministre a aussi exprimé le fait que la Commission « aiderait à accélérer la mise en oeuvre du plan visant à éliminer le déficit tout en protégeant les gains réalisés dans les secteurs des soins de santé et de l'éducation ».

Le mandat de la Commission consistant à faire des recommandations pour arriver à atteindre – ou même devancer – cet objectif, nous devons évaluer le scénario du budget et, tout d'abord, nous faire notre propre idée quant à ce qui se passera au cours des sept exercices, soit de 2010-2011 à 2017-2018, si aucune modification n'est apportée aux politiques, programmes ou pratiques du gouvernement. Il s'agit, en d'autres termes, de notre perspective en fonction du statu quo. Si ce statu quo ne permet pas d'atteindre l'objectif, nous devons élaborer un scénario privilégié pour le budget qui permettra d'y arriver.

Toute perspective budgétaire comporte trois prévisions clés : les revenus, les dépenses des programmes du gouvernement et les dépenses consacrées à l'intérêt sur la dette publique. Dans le budget de 2011, le gouvernement a fondé ses projections de revenus jusqu'en 2017-2018 sur les prévisions de croissance économique de l'Ontario, et les hypothèses à ce sujet¹, parce que les revenus dépendent en grande partie de la croissance du PIB nominal. Le budget a été préparé à l'aide d'une moyenne des prévisions du secteur privé. Toutefois, par mesure de précaution, on a réduit quelque peu la moyenne pour la croissance du PIB, ce qui a eu pour effet d'augmenter la taille du déficit. Il s'agit d'une pratique standard. Nous ne blâmons pas le gouvernement d'avoir procédé ainsi. Toutefois, nous croyons que la moyenne des prévisions du secteur privé n'était pas assez prudente compte tenu de l'incertitude qui planait déjà sur l'économie mondiale et, par le fait même, sur l'économie ontarienne, un sujet que nous aborderons plus loin. À partir de ces perspectives de revenus, on a établi dans le budget des projections de façon similaire pour les frais d'intérêt sur la dette publique pour les sept exercices. Ainsi, en 2017-2018, le total des revenus se chiffrait à 142,2 milliards de dollars et les frais d'intérêt seraient de 16,3 milliards de dollars. On obtiendrait un solde de 125,9 milliards de dollars, dont 1 milliard de dollars de réserve pour éventualités, ce qui laisserait 124,9 milliards de dollars pour toutes les dépenses de programmes.

Ces projections des dépenses de programmes représentaient simplement le solde qui permettrait d'équilibrer le budget en 2017-2018. Elles ne tenaient pas compte de l'augmentation que subiraient ces dépenses si les programmes en place étaient maintenus et continuaient à prendre de l'expansion de la façon habituelle. Dans ce cas, les niveaux de dépenses de programmes auraient été plus élevés. Ces projections étaient plutôt fondées sur des plans visant à réaliser des économies qui n'avaient pas encore été élaborés, encore moins annoncés dans le budget. Toutefois, le budget de 2011 ne présentait pas un scénario de statu quo qui aurait permis de déterminer les différences entre l'évolution de son objectif pour les dépenses de programmes et les perspectives de dépenses en fonction du statu quo. Par conséquent, le budget ne donne pas une idée de l'importance des économies à réaliser à l'avenir pour atteindre cet objectif.

Dans son rapport préélectoral, le gouvernement était tenu de présenter les perspectives à moyen terme jusqu'en 2013-2014 seulement; il n'a pas fait de prévisions jusqu'en 2017-2018. Cependant, le vérificateur général de la province, Jim McCarter, dans le cadre de son examen du rapport, a mis en doute les projections de dépenses du gouvernement jusqu'en 2013-2014, projections identiques à celles du budget de 2011.

¹ On prévoyait une croissance jusqu'en 2013-2014; pour les exercices jusqu'en 2017-2018, le gouvernement s'est servi des taux moyens de croissance à long terme affichés durant les périodes de croissance.

Conformément à la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, le vérificateur général a assujéti les prévisions du budget au principe énoncé dans la Loi selon lequel le gouvernement doit fonder sa politique budgétaire sur des « hypothèses prudentes ». Il a conclu que, bien que le gouvernement ait fondé ses estimations des revenus et de l'intérêt sur la dette publique sur des hypothèses prudentes, « bon nombre des hypothèses sous-tendant les estimations de charges de programmes (c'est-à-dire, les charges excluant l'intérêt sur la dette publique et les réserves) nous sont apparues optimistes et audacieuses au lieu de prudentes ».

Les dépenses ont dévié de leur trajectoire au cours des dernières années en raison du soutien ponctuel que le gouvernement a accordé au secteur automobile et des fonds de stimulation de l'infrastructure records qu'il a versés suite à la crise financière mondiale qui a commencé en 2007. Ne tenant pas compte de ces dépenses ponctuelles considérables pour effectuer ses comparaisons, le vérificateur général a conclu que le gouvernement présumait pour ses prévisions qu'il y aurait un ralentissement important du rythme de croissance des dépenses de programmes, passant d'une moyenne de 6,9 % au cours des huit dernières années à 1,8 % au cours des trois exercices allant de 2010-2011 à 2013-2014. Il a mentionné que les coûts de rémunération (salaires, traitements et avantages sociaux, constituant la moitié de toutes les dépenses de programmes) et les coûts des soins de santé (qui ont représenté 40 % des dépenses en 2010-2011, avec un chevauchement considérable avec les coûts de rémunération) sont des secteurs où les pressions exercées sur les dépenses contribueront le plus à ce qu'il a appelé « un risque accru que les charges réelles soient supérieures aux estimations ».

En effet, il a constaté, ce qui n'est pas surprenant, que les dépenses prévues dans le budget étaient inférieures à celles qui devraient être engagées si les programmes restaient tels quels et si l'on suivait les plans établis pour réaliser des économies. Le vérificateur général a émis l'hypothèse, que nous avons confirmée, qu'il n'y avait pas de plans entièrement élaborés lors de la préparation du budget pour permettre de réaliser toutes les économies décrites. Si des plans sont en voie d'élaboration au sein du gouvernement en vue de réaliser ces économies, la Commission n'en a pas été mise au courant. Lorsque le rapport du vérificateur général a été rendu public, le ministre a reconnu que son plan était audacieux, mais a soutenu que le gouvernement était toujours déterminé à équilibrer le budget d'ici 2017-2018. « Il faudra faire des choix très difficiles, a déclaré le ministre Duncan. Cela donnera aux Ontariens et aux Ontariennes une meilleure idée des défis que nous aurons à relever ». On en déduit donc que le ministre promettait d'élaborer et de mettre en oeuvre sur une certaine période un plan audacieux de restrictions. En effet, le gouvernement a reconnu dans son rapport préélectoral que « certaines hypothèses reposent sur des mesures, des stratégies et des programmes dont on prévoit la mise en oeuvre par le gouvernement et qui sont conformes au plan financier ». Il s'agit bien entendu de la principale raison pour laquelle le gouvernement a créé la Commission, soit pour qu'elle lui fournisse des conseils sur ce à quoi un plan de restrictions pourrait ressembler.

Le scénario de statu quo

Notre mandat exige que nous effectuions un examen portant sur une plus longue période que celui du vérificateur général, soit jusqu'en 2017-2018. Nous avons constaté que le budget et le rapport du vérificateur général ne constituaient pas de bons points de départ pour notre analyse. Ils ne nous permettaient pas d'estimer ni de pleinement comprendre le degré de restrictions nécessaires, car ni l'un ni l'autre ne renferme des perspectives en fonction du statu quo.

Lorsque nous avons commencé ce travail en juillet 2011, nous avons d'abord élaboré notre propre scénario de statu quo qui, à notre avis, brosse un tableau précis, fondé sur des hypothèses à jour et plus prudentes, de ce qui se passera au cours des sept exercices allant de 2010-2011 à 2017-2018, si le gouvernement ne prend pas de nouvelles mesures audacieuses.

Nous avons adopté la même méthode que le gouvernement pour évaluer les revenus et les coûts de la dette publique futurs, mais nous avons obtenu des chiffres bien différents pour les revenus parce que nous nous attendions à ce que le rythme de croissance économique soit plus lent que ce que prévoyaient le gouvernement et les économistes du secteur privé lors de la préparation du budget. Nous n'avons pas fait simplement preuve d'un excès de prudence. À court terme, les perspectives pour les économies à l'échelle mondiale, ainsi que pour celles du Canada et de l'Ontario étaient beaucoup moins reluisantes dans les mois ayant suivi le dépôt du budget. Et au-delà de 2013, année où cessent la plupart des prévisions à court terme, nous croyons que le potentiel de croissance économique de l'Ontario à long terme sera réduit en raison du ralentissement du rythme d'accroissement de la main-d'oeuvre et du fait que la productivité continuera à augmenter à un rythme modéré.

Pour ce qui est des dépenses, nous avons adopté une démarche très différente de celle du budget. Nous avons établi les dépenses du scénario de statu quo en projetant les dépenses de programmes à l'aide de deux facteurs qui ont une incidence sur le coût des programmes gouvernementaux. Nous avons d'abord tenu compte des pressions qui entraînent l'augmentation des dépenses des programmes en place tels qu'ils sont dispensés. Nous avons ensuite pris en considération les mesures de réduction des coûts qui sont en place et qui sont susceptibles de produire des résultats dans les années à venir. Nous avons fait abstraction des mesures de restriction proposées, mais qui ne sont pas encore définies et mises en oeuvre intégralement.

Les résultats ainsi obtenus se résument facilement. Selon notre scénario de statu quo, la croissance des revenus sera moins importante et celle des dépenses sera plus importante que ce qui était présumé dans le budget de 2011. En nous servant de nos hypothèses plus prudentes, nous n'obtenons pas un budget équilibré en 2017-2018, mais plutôt un déficit de l'ordre de 30,2 milliards de dollars, soit plus du double du déficit de 2010-2011, et une dette publique nette de 411,4 milliards de dollars, ce qui représente un peu moins de 51 % du PIB de la province, par rapport à 35 % à l'heure actuelle.

En bref, les chiffres sont les suivants. Le budget de 2011 prévoyait des revenus de 142,2 milliards de dollars pour 2017-2018. D'après notre scénario de statu quo, ils seraient plus près de 132,7 milliards de dollars, soit 9,4 milliards de dollars de moins², en partie parce que nous croyons que le rythme de croissance économique sera plus lent que ce que présumait le gouvernement. Le budget projetait aussi des dépenses de programmes d'environ 124,9 milliards de dollars (plus une réserve pour éventualités de 1,0 milliard de dollars) pour cet exercice-là et des paiements d'intérêt de 16,3 milliards de dollars, pour un total de 142,2 milliards de dollars de dépenses (englobant aussi la réserve), soit un montant équivalant aux revenus. Le budget serait ainsi équilibré en 2017-2018. Nous croyons plutôt que si les programmes restent tels quels et que les mesures de restriction qui sont en voie d'élaboration sont mises en oeuvre intégralement, les dépenses de programmes se chiffreront à 141,4 milliards de dollars en 2017-2018, plus une réserve pour éventualités plus importante de 1,9 milliard de dollars, par prudence. En outre, la dette croissante nécessiterait des paiements d'intérêt de 19,7 milliards de dollars. Le montant total des dépenses serait donc de 163,0 milliards de dollars, soit 30,2 milliards de dollars de plus que les revenus projetés.

Ce scénario de statu quo indique, à notre avis, ce qui arrivera probablement si on ne prend pas de mesures correctives. Ce scénario en surprendra plusieurs, car il signifie que pour atteindre son objectif d'équilibrer le budget d'ici 2017-2018, le gouvernement provincial devra prendre des mesures financières sur une période prolongée beaucoup plus rigoureuses que celles qui ont fait l'objet de débats publics jusqu'ici. Attendre après la fin de cet exercice pour mettre en oeuvre des projets relatifs à l'infrastructure qui s'imposent, une technique à laquelle les gouvernements ont souvent recours pour équilibrer leur budget à court terme, n'est pas une solution. La province se retrouverait de nouveau dans une situation déficitaire lorsqu'elle essaierait de remédier au déficit lié à l'infrastructure. En effet, toute mesure à court terme augmenterait simplement la probabilité que la province affiche de nouveau des budgets déficitaires après 2017-2018, au lieu de rétablir l'équilibre budgétaire de la province à long terme. En raison de la croissance plus modeste des revenus que nous prévoyons, il faudra comprimer les dépenses. Pour ce faire, il sera nécessaire de déceler des économies totales de 30,2 milliards de dollars par année d'ici 2017-2018. Qui plus est, le gouvernement doit être en mesure de maintenir ces économies après cet exercice.

² Le total ne correspond pas à la somme des chiffres, qui ont été arrondis.

Le scénario privilégié

Nous avons élaboré notre scénario de statu quo parce que nous voulions déterminer précisément l'ampleur de toute nouvelle restriction de dépenses pouvant être nécessaire pour équilibrer le budget d'ici 2017-2018, c'est-à-dire la différence entre les perspectives de dépenses en fonction du statu quo et les dépenses qui permettront d'éliminer le déficit d'ici cet exercice. Nous avons ensuite eu comme tâche d'élaborer le scénario privilégié pour arriver à équilibrer le budget en 2017-2018. Le gouvernement nous a demandé de le conseiller sur la façon d'atteindre l'équilibre budgétaire avant cet exercice. Nous préférons toutefois adopter une stratégie axée sur l'objectif officiel de 2017-2018 et faire des recommandations qui augmenteront les chances de la province de l'atteindre. Cette stratégie comporte entre autres l'établissement d'une réserve pour éventualités beaucoup plus importante que celle qui est prévue dans le budget. Nous avons également recours à des hypothèses économiques plus prudentes, faisant preuve d'un degré de prudence que nous croyons justifié en raison des perspectives économiques actuelles. Nous recommandons d'autres stratégies visant à limiter le risque de passifs potentiels dont on ne tient pas compte explicitement dans le budget ni dans notre profil d'évolution financière. En procédant ainsi, le budget pourrait être équilibré avant la date ciblée si l'avenir est plus rose que nous l'avons présumé.

Notre résultat sera le même que celui visé dans le budget de 2011, soit l'élimination du déficit en 2017-2018. Cependant, pour atteindre cet objectif, puisque nos prévisions de revenus sont inférieures à celles du budget, les dépenses de programmes de notre scénario devront afficher une croissance de 0,8 % par année jusqu'en 2017-2018, ce qui est considérablement moins que le taux annuel de 1,4 % énoncé dans le budget.

Il s'agit là d'un défi de taille, mais qui, à notre avis, peut être relevé. Nous proposons dans le présent rapport des moyens réalistes et réalisables qui, bien qu'ils soient pénibles, permettront de se sortir de la difficile situation financière que nous avons décrite. Nous faisons 362 recommandations, secteur par secteur, qui permettront au gouvernement de limiter les dépenses suffisamment pour équilibrer le budget sans hausses d'impôts ou de taxes. Nombre de ces recommandations sont axées sur une utilisation plus judicieuse des ressources publiques. Dans bien des cas, il en découlera une amélioration de la qualité des services. Certaines des réformes que nous recommandons ne seront pas sans douleur pour les personnes touchées, du moins à court terme, mais nous croyons qu'à long terme ces mesures permettront d'optimiser l'argent versé par les contribuables de l'Ontario pour financer les services publics.

Dans le cadre du mandat qui nous a été confié, il nous est expressément interdit de proposer de nouveaux impôts ou des hausses d'impôt ou de taxe. Par conséquent, le manque à gagner de 30,2 milliards de dollars du scénario de statu quo doit surtout provenir de réductions des dépenses. En nous éloignant des perspectives en fonction du statu quo (avec ses déficits continuels) pour viser l'équilibre budgétaire en 2017-2018, nous afficherions des déficits décroissants, ce qui réduirait les frais d'intérêt sur la dette, qui seraient à des niveaux inférieurs à ceux des perspectives selon le statu quo. Cela permettrait de réaliser des économies de quelque 4,3 milliards de dollars³ en 2017-2018, mais la province devrait tout de même réduire d'environ 23,9 milliards de dollars les dépenses de programmes se chiffrant à 141,4 milliards de dollars prévues dans les projections en fonction du statu quo, ce qui représente une différence de 17 %. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il faut sabrer les dépenses. Il s'agit d'un mal nécessaire pour mettre fin au phénomène récent de hausse de la dette publique qui force le gouvernement ontarien à dépenser plus qu'il ne le devrait en paiements d'intérêt, de l'argent qui pourrait autrement servir à financer des programmes.

Ce sont là des affirmations audacieuses, qui ne correspondent pas à ce qui s'est dit lors des débats publics récents au sujet des perspectives financières de l'Ontario. Au cours de la récente campagne électorale, tous les partis politiques ont fait le serment d'équilibrer le budget d'ici 2017-2018, mais aucun n'a présenté de plan crédible pour y arriver. Nos affirmations exigent donc des explications et des justifications. Nous fournirons des détails sur le scénario privilégié un peu plus loin dans le chapitre. Ici, nous mentionnons simplement que nous établissons un plan pour équilibrer le budget en 2017-2018 grâce à des compressions de dépenses. Dans le reste du rapport, nous faisons des recommandations pour réformer les programmes et la prestation des services afin d'obtenir les restrictions de dépenses nécessaires. Cependant, avant de décrire le scénario privilégié en détail, nous aborderons brièvement le bilan financier de la province (avons-nous réellement un problème d'endettement?), la question du rendement récent de l'économie ontarienne et ses perspectives d'avenir. Ces perspectives économiques sont cruciales, car elles établissent le contexte dans lequel la politique budgétaire doit être établie pour les prochains exercices.

³ Le total ne correspond pas à la somme des chiffres, qui ont été arrondis.

Dettes et déficits

Au cours des vingt dernières années, l'Ontario a affiché de lourds déficits qui ont été contrebalancés sporadiquement en partie par de faibles excédents. Avant cela, entre 1986-1987 et 1989-1990, la dette du gouvernement s'établissait en moyenne à 14,1 % du PIB, un léger fardeau porté facilement par une province aussi riche que l'Ontario. La récession du début des années 1990 a entraîné des déficits considérables qui ont diminué lentement au cours de la décennie grâce à des restrictions de dépenses dans tous les secteurs. En 1998-1999, le ratio dette-PIB avait doublé pour s'établir à 30 %. Grâce aux faibles excédents budgétaires affichés au cours de sept des neuf exercices suivants, ce ratio s'est amélioré pour passer à un peu moins de 27 % en 2007-2008 avant les lourds déficits qui ont découlé de la plus récente récession – et des programmes de stimulation des dépenses affectées à l'infrastructure mis en œuvre pour en contrer les effets – et qui ont rapidement fait grimper la dette, la portant cette fois à 35 % du PIB en 2010-2011. On constate donc que, dans la province, les récessions entraînent ou amplifient rapidement un déficit, faisant grimper la dette de façon accélérée, tandis que les périodes de prospérité ont un effet positif limité sur la dette.

L'endettement nécessite des dépenses au titre des paiements d'intérêt sur les obligations en circulation de la province et sur les autres créances. Les taux d'intérêt des dernières années ont été faibles presque partout au monde et, grâce à sa bonne réputation quant à la gestion de sa dette, l'Ontario a été en mesure d'emprunter à peu de frais. Les paiements d'intérêt de la province se sont situés autour de leurs niveaux les plus bas des 20 dernières années, tant par rapport au PIB qu'au total des dépenses de la province. En 2010-2011, l'intérêt représentait 7,9 % du total des dépenses (bien en deçà de la moyenne sur 20 ans de 11,3 %) et 1,5 % du PIB (comparativement à la moyenne sur 20 ans de 2,0 %). Le danger qui plane ici est évident. Lorsque les taux d'intérêt augmenteront pour retourner à des niveaux plus normaux, le coût du service de la dette croissante suivra la même tendance. Cela aura pour effet de gruger les fonds pouvant être consacrés aux programmes publics.

Jusqu'à récemment, l'endettement de l'Ontario était comparable à celui des autres provinces canadiennes pour le dernier quart de siècle. À la fin des années 1980, le ratio d'endettement de l'Ontario, qui s'établissait à 14,1 %, était légèrement inférieur à la moyenne de toutes les provinces. Dans les années 1990, l'endettement moyen de toutes les provinces a grimpé pour atteindre environ 30 % du PIB, tout comme ce fut le cas en Ontario. L'évolution historique a changé au cours des dix dernières années. Un boom dans le secteur des produits de base, notamment le pétrole, a permis à des provinces telles que l'Alberta, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve-et-Labrador d'afficher des excédents et de réduire leur dette. L'Alberta, la province la plus riche du Canada, affiche un actif net au lieu d'une dette, ce qui fausse la moyenne établie pour toutes les provinces. Cependant, entre 2000 et 2005, l'Ontario et le Manitoba avaient un niveau d'endettement similaire; la dette du Manitoba a diminué depuis pour passer à environ 25 % du PIB tandis que celle de l'Ontario a augmenté. Le ratio d'endettement de l'Ontario pour 2010-2011, qui se situe à 35 %, est sensiblement le même que celui de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Le Québec est la province qui se distingue le plus des autres avec une dette nette en 2010-2011 équivalant à environ 50 % du PIB. Les investissements d'un niveau historique faits dans l'infrastructure au cours des dernières années constituent un autre facteur ayant contribué à l'accroissement de la dette de l'Ontario. En englobant les exigences financières liées à ces projets, on constate que les emprunts de l'Ontario ont augmenté chaque année depuis le début des années 1990, sauf une seule exception.

Selon les normes internationales actuelles, la dette de l'Ontario est relativement faible. Notre situation financière est loin d'être aussi catastrophique que celle de pays qui ont fait la une des journaux au cours des deux dernières années. Il ne faut pas oublier cependant qu'un grand nombre de ces pays étaient dans la même situation que nous à un moment donné, dans certains cas, jusqu'à assez récemment. La dette nette de l'Espagne a doublé pour passer à 56 % du PIB entre 2007 et 2011, tandis que celle du Portugal a presque doublé pour passer à 102 % depuis 2003. Parmi les pays dont la dette nette était à un moment donné similaire à celle de l'Ontario, soit 35 % du PIB, mentionnons l'Angleterre (2004), les États-Unis (2001), le Japon (1997) et la France (1993). Même la Grèce, dont on parle beaucoup en raison de sa dette galopante, avait une dette similaire à celle de l'Ontario aussi récemment qu'en 1984. Aujourd'hui, le fardeau de la dette représente 73 % en Angleterre et aux États-Unis, 131 % au Japon, 81 % en France et 153 % en Grèce.

Il y a bien sûr d'énormes différences entre l'Ontario et chacun de ces pays. Nous ne pouvons donc pas faire des comparaisons trop poussées. L'Ontario est un des plus grands emprunteurs non souverains au monde et perçu comme l'un des plus avertis. Les obligations de l'Ontario sont attrayantes pour les investisseurs parce qu'elles sont bien cotées, offrent de bons rendements et sont très liquides, ce qui signifie qu'elles sont facilement reprises. Cela constitue toujours un avantage pour les personnes qui acquièrent des obligations. L'Ontario est perçu comme étant une province bien gouvernée dans un pays bien gouverné. Nous ne voulons pas être alarmistes en brossant le tableau de la dette de la province. Nous désirons seulement souligner le fait que le fardeau de la dette d'un gouvernement peut s'alourdir rapidement si les mesures appropriées ne sont pas prises rapidement.

Si l'économie mondiale se détériorait de nouveau, la confiance des investisseurs pourrait s'effondrer très rapidement. Dans un monde qui croule déjà sous l'endettement des gouvernements, la population de l'Ontario ne devrait pas présumer que les investisseurs seront toujours disposés à acheter les obligations provinciales permettant de financer la nouvelle dette sans demander des taux d'intérêt plus élevés pour compenser les risques qui s'y rattachent.

Cette question a été mise brutalement en lumière le 15 décembre 2011, lorsque Moody's Investors Service a fait passer de stables à négatives ses perspectives pour les obligations de l'Ontario. Cette révision a eu une incidence sur quelque 190 milliards de dollars d'obligations qui sont cotées Aa1, soit la deuxième cote en importance accordée par l'agence. Moody's a déclaré que le changement de ses perspectives découle de son évaluation des risques entourant la capacité de la province d'atteindre ses objectifs financiers à moyen terme en raison du ralentissement récent de la croissance économique provinciale et des risques que la province ne soit pas en mesure de stabiliser l'accumulation récente de dette. L'analyste en chef de Moody's pour l'Ontario, Jennifer Wong, vice-présidente adjointe, a déclaré que les perspectives négatives de la province résultent de l'assombrissement des perspectives économiques, du fardeau de plus en plus lourd de la dette de l'Ontario et du délai prolongé avant que le budget ne soit de nouveau équilibré.

Chaque année, l'Ontario contracte des emprunts pour financer les projets d'immobilisations à long terme qui s'imposent, une pratique courante pour tous les gouvernements. Cependant, les déficits annuels, qui représentent la différence entre les dépenses courantes et les revenus, font aussi grossir la dette. L'Ontario a affiché de piètres résultats récemment à cet égard. Par rapport au PIB, la province a affiché les déficits les plus élevés au pays au cours des trois exercices allant de 2008-2009 à 2010-2011. Pour le présent exercice, qui prend fin le 31 mars 2012, le déficit de l'Ontario risque de nouveau d'être le plus important au Canada.

Bien des gens trouveront ce message très déprimant. Ce n'est pas le genre de message que les Ontariennes et Ontariens entendent, et ce n'est certainement pas celui qu'ils ont entendu pendant la récente campagne électorale. Toutefois, la Commission est d'avis que c'est le genre de message qu'elle doit transmettre. Si la population de la province et son gouvernement veulent arriver à relever les défis financiers qui se pointeront à l'horizon, ils doivent bien saisir l'ampleur du problème ainsi que ses causes. L'Ontario doit agir bientôt pour remettre ses finances sur une trajectoire durable et être disposé à prendre des mesures rigoureuses, et ce, non seulement pour quelques années, mais pour une période prolongée, soit au moins jusqu'en 2018.

Nous croyons que toutes les Ontariennes et tous les Ontariens, spécialement ceux qui travaillent dans le secteur parapublic qui seront les plus touchés par les décisions financières du gouvernement, ont l'intelligence et la créativité nécessaires pour prendre et mettre en oeuvre le genre de décisions qui permettront de régler le dilemme de la province sur le plan financier tout en protégeant le plus possible les programmes publics dont dépend la population de l'Ontario et qui constituent, dans plusieurs cas, une source de fierté justifiable.

Nous croyons de plus que la province peut prendre des mesures pour que l'équilibre budgétaire au cours du cycle économique devienne un élément permanent des finances de l'Ontario. De telles mesures donneront des résultats tangibles considérables. Les gouvernements très endettés sont toujours vulnérables aux caprices et aux exigences des marchés des capitaux auprès desquels ils contractent des emprunts; les gouvernements qui sont dans cette position peuvent être forcés de prendre des mesures draconiennes pour satisfaire leurs créanciers. Les gouvernements qui sont peu endettés ont beaucoup plus de souplesse pour établir leurs propres priorités, soit des priorités qui répondent aux besoins de leur population et qui sont avantageuses pour l'ensemble du territoire.

L'économie : Comment en sommes-nous arrivés là?

La situation dans laquelle se trouve l'Ontario à l'heure actuelle est attribuable à l'économie et au fait que la province n'a pas aligné l'accroissement des dépenses du gouvernement sur celui des revenus. Les Ontariennes et Ontariens sont depuis longtemps habitués à ce que l'économie de leur province affiche une croissance plus rapide qu'ailleurs au pays. Cela a déjà été vrai; l'économie ontarienne a affiché une croissance supérieure à celle de l'économie nationale pendant 15 des 21 années entre 1982 et 2002. Cependant, au cours des 10 dernières années, l'évolution de la conjoncture économique a affecté davantage l'Ontario que les autres provinces. Au cours des neuf années allant de 2003 à 2011, la croissance réelle de l'économie de l'Ontario a été inférieure à celle du reste du pays.

Les raisons en sont simples. En 2003, le dollar canadien a commencé à s'apprécier et est passé d'environ 70 cents américains (faibles taux enregistrés pendant presque toute la décennie précédente) à des sommets récents, soit autour de la parité avec le dollar américain, au cours des quatre dernières années, avec une seule baisse brève à la fin de 2008 et au début de 2009. Cette appréciation de la devise a augmenté le coût des exportations ontariennes pour les étrangers et diminué la compétitivité des exportateurs de la province tout en réduisant le coût des importations.

Cela a eu une très grande incidence sur le PIB nominal de l'Ontario. On se sert des exportations nettes, soit la différence entre ce que la province vend à l'extérieur de ses frontières et ce qu'elle achète à d'autres pays et provinces, pour évaluer l'apport des échanges commerciaux à l'économie. Les exportations nettes de l'Ontario vers d'autres provinces, qui n'ont pas été touchées par l'appréciation de la devise, sont restées relativement stables. Cependant, pour ce qui est des exportations nettes vers d'autres pays, elles ont tout d'abord cessé d'avoir une incidence sur le PIB, pour ensuite avoir un effet négatif sur la croissance de l'Ontario. La crise financière et la récession qui en a découlé aux États-Unis, au cours de laquelle les ventes de voitures ont chuté d'environ le tiers, ont intensifié cette tendance. L'excédent commercial de la province à l'échelle internationale, qui représentait 4,3 % du PIB pendant la période allant de 1998 à 2002, s'était effacé au milieu de 2006 pour faire place à un déficit commercial qui, au cours des trois premiers trimestres de 2011, a entraîné une diminution du PIB nominal de 7,5 %.

GRAPHIQUE 1.1 La balance des échanges extérieurs de l'Ontario et le dollar

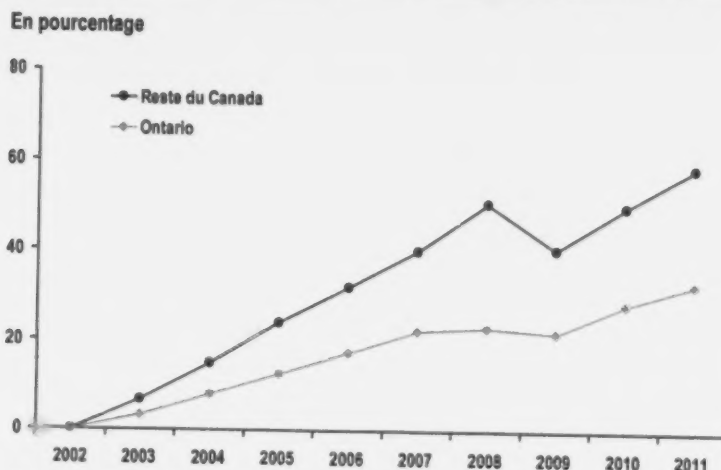


Nota : Les chiffres de 2011 reposent sur les données disponibles pour les trois premiers trimestres.
Sources : Banque du Canada et Comptes économiques provinciaux.

L'évolution du PIB de l'Ontario par personne par rapport à celui du reste du pays correspond au revirement subi par les échanges commerciaux. De 1998 à 2002, le PIB de l'Ontario par personne était de 14,1 % supérieur à la moyenne des neuf autres provinces et des trois territoires; au cours des trois premiers trimestres de 2011, il était de 6,5 % inférieur. Depuis 2006, le PIB de l'Ontario par personne est inférieur à la moyenne affichée pour le reste du Canada.

Ces données peuvent aussi être examinées à l'aide de la croissance du PIB total en dollars courants, car il s'agit de l'assiette fiscale de la province. Depuis 2002, l'année précédant celle où le dollar a amorcé son ascension, le PIB nominal a augmenté de moins de 33 % en Ontario, comparativement à près de 59 % pour le reste du pays.

GRAPHIQUE 1.2 Faible croissance de l'assiette fiscale : variation en pourcentage du PIB nominal depuis 2000



Nota : Les chiffres de 2011 reposent sur les données disponibles pour les trois premiers trimestres.
Sources : Comptes nationaux et Comptes économiques de l'Ontario.

La récession qui a sévi récemment a touché davantage l'Ontario que le reste du Canada. La croissance de la province a vacillé en 2007, tandis que le reste du pays a continué à prendre de l'expansion. En 2008, le PIB réel de l'Ontario a chuté au cours de l'hiver (premier trimestre) et, sauf pour un petit regain au printemps, a continué de diminuer jusqu'à ce que la croissance reprenne à l'été 2009 (troisième trimestre), ce qui représente cinq trimestres de ralentissement sur six. Ailleurs au pays, la récession ne s'est fait sentir qu'au dernier trimestre de 2008 et n'a duré que trois trimestres au total. Du sommet au creux, le PIB de l'Ontario a diminué de 5,0 %, tandis que dans le reste du pays, la réduction n'a été que de 3,7 %. Depuis le creux du deuxième trimestre de 2009, l'économie canadienne dans son ensemble a affiché une croissance réelle respectable. Toutefois, au cours des deux années menant au troisième trimestre de 2011, l'Ontario a accusé un retard avec un taux de croissance de 5,8 % comparativement à 7,4 % ailleurs au pays.

Le coût sur le plan humain de ce rendement peu reluisant se fait sentir dans le secteur de l'emploi, où la réalité est différente de ce qu'elle était auparavant. En effet, ce n'est plus en Ontario que le marché de l'emploi est le plus dynamique au pays :

- Le taux de chômage de l'Ontario qui, à une certaine époque, était toujours inférieur à la moyenne nationale, est supérieur au taux affiché à l'échelle du pays depuis plus de cinq ans et a été, en général, plus élevé que celui du Québec à partir du début de 2009 jusqu'au troisième trimestre de 2011. En 2009 et 2010, le taux de chômage de l'Ontario a été de 0,7 point de pourcentage plus élevé que la moyenne nationale, l'écart s'étant rétréci en 2011, lorsque le taux ontarien a été de 7,8 %, tandis que le taux canadien était de 7,5 %.
- Il fut un temps où on pouvait s'attendre à ce que le taux d'emploi de la province, qui constitue peut-être la meilleure façon d'évaluer la vigueur du marché du travail, soit d'au moins trois points de pourcentage au-dessus de la moyenne nationale. Cependant, depuis 2008, ce taux est inférieur au taux national. En 2011, 61,6 % des Ontariennes et des Ontariens en âge de travailler avaient un emploi, comparativement à 61,8 % à l'échelle nationale. Le taux d'emploi de l'Ontario a diminué de 2,1 points de pourcentage par rapport au plus récent sommet atteint en 2003 et 2004. Une différence de ce genre se traduit par quelque 229 000 emplois.
- La baisse des emplois dans les usines, qui sont traditionnellement des emplois bien rémunérés, en pourcentage du marché de l'emploi total, s'est accélérée au cours des dix dernières années. Le rythme de croissance de ces emplois a ralenti graduellement dans tous les pays développés en raison des importants gains de productivité réalisés comparativement à d'autres secteurs de l'économie et de l'impartition d'activités de fabrication à des pays asiatiques où les salaires sont moins élevés. En 1976, le secteur de la fabrication représentait 23,2 % de tous les emplois en Ontario; ce pourcentage est passé à 18,2 % en 2002 après s'être redressé à la suite de la récession du début des années 1990, où ce pourcentage était encore plus bas. De la fin de la récession jusqu'à la fin de la dernière décennie, où le dollar s'est apprécié et l'industrie automobile a perdu du terrain, la part des emplois dans le secteur de la fabrication a diminué rapidement, passant à 11,8 % en 2010 et 2011.

Il n'est pas surprenant que cela ait aussi eu une incidence sur les revenus. Au cours des années 1980, le revenu réel des particuliers par habitant, soit le revenu moyen des particuliers par personne rajusté pour tenir compte des hausses de l'indice implicite de prix pour toutes les dépenses de consommation, a augmenté de 1,9 % en moyenne par année en Ontario, par rapport à 1,4 % pour le reste du pays et à 1,6 % à l'échelle nationale. C'était l'époque où l'Ontario était beaucoup plus riche que les autres provinces et les territoires du Canada. Au cours de la deuxième moitié des années 1980, lorsque l'économie ontarienne était prospère et que d'autres provinces étaient aux prises avec les bas prix du pétrole et d'autres ressources, le revenu moyen des particuliers en Ontario était de plus de 20 % supérieur à la moyenne affichée dans le reste du pays. La situation a changé radicalement après 1990. Au cours des années 1990 et pendant la période entre 2000 et 2010, le taux d'augmentation du revenu réel des particuliers par habitant en Ontario n'a représenté qu'environ la moitié du taux enregistré dans le reste du pays. Au cours de la période allant de 1990 à 2000, les taux de croissance moyenne annuelle ont été de 0,4 % et de 0,8 % respectivement. Entre 2000 et 2011⁴, ils ont été de 1,0 % et de 2,0 %. Au troisième trimestre de 2011, en raison de cette période prolongée de croissance modeste par rapport à d'autres régions, le revenu moyen de l'Ontario, en dollars courants, était de 0,5 % inférieur aux revenus enregistrés dans le reste du Canada.

L'économie : Qu'est-ce qui nous attend?

Pouvons-nous nous attendre à un avenir meilleur? À moins qu'il y ait une autre grave crise financière ou économique mondiale, chose qui certains jours semble bien possible, l'Ontario et l'ensemble du Canada continueront leur reprise à la suite de la récession et commenceront à prendre de l'expansion. Cependant, quant à l'Ontario, le rythme de croissance à l'avenir sera presque certainement plus lent qu'il ne l'était par le passé. Le dernier cycle économique à l'échelle mondiale n'a pas répondu aux critères habituels, c'est-à-dire un cycle où une récession est suivie d'un retour rapide à une pleine capacité et d'une reprise de la croissance par la suite. La dernière récession a été provoquée par une crise financière. Le gouverneur de la Banque du Canada a indiqué récemment que l'histoire démontre que les récessions provoquées par des crises financières ont tendance à être plus graves et à doubler la durée de la période de reprise.

⁴ Fondés sur les trois premiers trimestres de 2011.

L'Ontario fait aussi face à d'autres changements structurels. Le secteur de la fabrication, qui a déjà été le coeur de l'économie ontarienne, perd du terrain depuis des années et représente une part toujours moins importante de la production et de l'emploi de la province. Ce phénomène se produit dans la plupart des pays développés, le travail en usine continuant à se déplacer vers l'Asie où les coûts sont faibles. De plus, en raison de la valeur plus élevée du dollar, l'Ontario a toujours de la difficulté à livrer concurrence sur les marchés internationaux, spécialement aux États-Unis, le principal marché extérieur de la province. Les États-Unis sont aux prises avec une dette publique et privée qui les étouffe et font face à des années de faible croissance pendant lesquelles les divers ordres de gouvernement et les particuliers réduiront leur niveau excessif d'endettement. Parallèlement, il faudra de nombreuses années pour que les ventes de voitures aux États-Unis, qui ont repris légèrement par rapport au creux de la vague, retournent aux niveaux d'avant la chute qui s'est produite entre 2007 et 2009. L'industrie automobile de l'Ontario s'est aussi redressée depuis cette période où elle avait subi une baisse de production encore plus marquée, mais elle a perdu beaucoup de terrain, et ce, peut-être de façon définitive. L'industrie ontarienne, qui a profité pendant des décennies d'un approvisionnement abondant en électricité à des tarifs subventionnés, fait face à des prix beaucoup plus élevés, qui sont nécessaires pour financer le remplacement de l'infrastructure essentielle qui s'impose après des années d'abandon.

Autre obstacle à l'augmentation des revenus : presque toute l'augmentation de la population en âge de travailler et de la main-d'oeuvre en Ontario sera attribuable à l'immigration, mais les revenus des récents immigrants sont bien inférieurs à ceux des personnes nées au Canada ou qui ont immigré il y a longtemps. En 2010, le salaire moyen des récents immigrants (soit les personnes qui sont ici depuis cinq ans ou moins) ne représentait qu'environ 76 % de celui des travailleurs natifs du pays. Pour les immigrants qui habitent au Canada depuis une période allant de cinq à dix ans, ce pourcentage est de 85 %. Au bout de 10 ans, l'écart entre les salaires s'estompe. Plus des deux tiers des emplois de l'avenir nécessiteront des études postsecondaires; il est donc particulièrement inquiétant de constater que les immigrants titulaires d'un diplôme universitaire ont tant de difficulté à intégrer le marché du travail. En 2005, les récents immigrants possédant un diplôme universitaire avaient des revenus moyens de seulement 24 636 \$, soit moins de la moitié des 51 656 \$ touchés par les personnes natives du Canada qui ont le même genre de diplôme. Cet écart de 27 020 \$ était plus important qu'il ne l'était en 1995⁵.

Bref, nous ne pouvons pas compter uniquement sur une forte croissance économique pour relever nos défis financiers de taille.

⁵ Don Drummond et Francis Fong, *The Changing Canadian Workplace*, Services économiques TD, 8 mars 2010. Téléchargé depuis <http://www.td.com/document/PDF/economics/special/td-economics-special-f0310-canlab.pdf>.

L'augmentation de 3 % du PIB réel de l'Ontario en 2010 a découlé de la reprise de l'économie de la province à la suite de la récession. Au moment de la préparation du budget de 2011, les prévisionnistes du secteur privé entrevoyaient une croissance annuelle de 2,7 % seulement en moyenne pour les quatre années s'échelonnant entre 2011 et 2014. Aux fins de planification, le gouvernement s'est servi d'un pourcentage de 2,6 %. En novembre, la moyenne des prévisions du secteur privé pour cette période était passée à 2,3 % et le gouvernement, dans son document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2011*, a réduit ce pourcentage à 2,2 % aux fins de planification. Peu de prévisionnistes ont fait des prédictions jusqu'en 2018, fin de la période couverte par le mandat de la Commission.

Nous acceptons les hypothèses de planification du gouvernement en ce qui a trait à la croissance économique jusqu'en 2014 énoncées dans son document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2011*, mais, après cela, nous adoptons une démarche prudente, qui est dictée par la perception que nous avons du pouvoir économique de l'Ontario et de sa capacité d'afficher une croissance. Quelle que soit la demande de biens et de services de l'Ontario, il y a des limites quant au niveau et au taux de croissance de la production potentielle de la province, ainsi qu'à ce que la province peut produire et au rythme auquel son économie peut prendre de l'expansion sans exercer des pressions inflationnistes. Lorsqu'une économie tourne déjà à plein régime (ou a le potentiel de le faire), il y a des limites quant au rythme auquel elle peut continuer à prendre de l'expansion à long terme. Une récession a pour effet de réduire la production réelle de sorte qu'elle n'atteigne pas son potentiel. Pendant la période de reprise, l'économie peut afficher une croissance plus rapide sans égard aux limites jusqu'à ce que la production réelle retourne à sa pleine capacité. Par la suite, le taux de croissance doit reculer pour éviter les poussées inflationnistes.

Il n'existe pas de mesure ferme du taux de croissance réelle à long terme potentiel de l'Ontario, mais on s'entend en général pour situer ce taux à environ 2 % par année, tenant compte du fait que le pourcentage réel pourrait être d'un demi-point de pourcentage plus élevé ou plus bas. Des variations de ce genre peuvent rapidement constituer des différences considérables. Si le taux de croissance d'une économie est de 1,5 % par année, ce taux est de 6,1 % sur quatre ans. Par contre, un taux de 2,5 % par année donne lieu à une expansion de 10,4 % sur quatre ans.

Pour ce qui est du niveau de production, la production réelle de l'Ontario est actuellement en deçà de son potentiel, des suites de la récession mondiale, mais on ne s'entend pas vraiment sur l'importance de l'écart. S'il y a beaucoup de jeu sur les marchés financiers et du travail, l'économie peut dépasser son rythme de croissance potentielle pendant plusieurs années avant de créer des pressions inflationnistes. La Banque du Canada estime que l'écart de production du pays est d'environ 1 %. Elle ne fournit pas d'estimations provinciales, mais il est peu probable que l'écart de l'Ontario soit plus important que cela. Certaines personnes croient que l'écart est plus grand à l'échelle nationale et que l'économie affichera une croissance rapide à court terme pour combler l'écart. Nous partageons le point de vue de la Banque du Canada. S'il y avait beaucoup de jeu, il y aurait probablement eu une baisse des salaires et du taux d'inflation. Il ne s'est rien produit de tel; l'inflation est restée ferme.

Les récessions ont pour effet non seulement de réduire la production réelle à un niveau inférieur au niveau potentiel, mais aussi d'éliminer une partie du potentiel de production du capital et de la main-d'oeuvre. Les machines et le matériel inutilisés deviennent moins productifs ou sont remplacés par des machines et du matériel à la fine pointe utilisés par les concurrents. Les travailleurs sans emploi perdent de leurs compétences parce qu'ils ne sont pas en mesure de suivre les dernières tendances dans leur domaine; certains décident de prendre leur retraite, tandis que d'autres perdent confiance en leurs aptitudes. Même si les travailleurs du secteur de la fabrication qui ont perdu leur emploi réussissent à en trouver un autre, il y a de bonnes chances que leur niveau de productivité ne soit plus le même. Il y a peu de possibilités pour un travailleur qualifié du secteur automobile de trouver un autre emploi qui lui permettra de toucher 70 \$ l'heure, y compris les avantages sociaux. Malheureusement, nous sommes d'avis que la récession a détruit une partie de la capacité des marchés financiers et du travail de l'Ontario. La récession a diminué la capacité de la province de fournir des biens et des services.

L'offre est importante, certes, mais la demande l'est tout autant. La croissance rapide de la demande mondiale a aidé l'Ontario (et le Canada) à se sortir de la récession des années 1990. Ces jours-ci, les perspectives d'un retour rapide de l'économie à son plein rendement sont assombries par la situation qui empire tant aux États-Unis qu'en Europe où les perspectives économiques se sont détériorées depuis la publication du budget. Il semble que ces deux marchés afficheront un rythme de croissance plus lent que ce qui avait été prévu lors de la préparation du budget. Malheureusement, la demande et l'offre sont interreliées. Plus il faut de temps pour que la demande absorbe la capacité non utilisée, plus la capacité de production s'atténue et plus l'offre diminue.

Les prévisionnistes du secteur privé qui, lors de la préparation du budget en mars 2011, envisageaient un taux de croissance de 2,6 % en 2011 et de 2,8 % en 2012 pour l'Ontario, ont, pour le document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2011* publié en novembre 2011, tenu compte de la situation plus sombre que prévu à l'étranger et changé leurs prédictions pour des taux de 2,0 % pour 2011 et de 1,9 % pour 2012. Ils prévoient que la croissance sera de 2,6 % en 2013 et de 2,7 % en 2014 et que l'économie tournera de nouveau à plein régime d'ici la fin de 2015. Lorsque cela se produira, l'hypothèse la plus prudente au sujet de la croissance économique de l'Ontario jusqu'en 2018 sera le taux de croissance potentiel à long terme de la province. C'est ce taux que nous avons adopté. Nous prévoyons donc que le PIB réel augmentera d'environ 2,0 % par année entre 2016 et 2018.

La croissance potentielle comporte deux volets : la main-d'oeuvre et la productivité. La main-d'oeuvre représente le nombre de personnes qui travaillent ou qui cherchent un emploi; la productivité est ce que produit chaque employé. En effet, la croissance potentielle est fonction des personnes et des biens et services qu'elles peuvent produire. Une main-d'oeuvre qui grossit rapidement et dont la productivité augmente graduellement générera une prospérité croissante.

À l'instar du reste du Canada, l'Ontario fait face à un ralentissement de l'augmentation de la main-d'œuvre. Les baby-boomers ont commencé à prendre leur retraite, phénomène auquel on s'attendait depuis longtemps. Au cours des 20 dernières années, la main-d'œuvre a augmenté de 1,3 % en moyenne par année. Il est raisonnable de s'attendre à une progression moyenne de 0,8 % par année seulement pour la deuxième moitié de la décennie. Parallèlement, la productivité est susceptible de s'accroître d'environ 1,2 % par année. Même ce pourcentage risque d'être un peu trop optimiste parce que la croissance de la productivité a été considérablement inférieure à ce pourcentage au cours de la dernière décennie. Entre 2001 et 2010, la productivité a augmenté d'un mince 0,2 % par année en moyenne; en 2008 et 2009, la productivité a en fait diminué. Cette situation devrait cependant s'améliorer grâce aux hausses récentes des capitaux investis par les secteurs public et privé – en partie parce que les entreprises ont tiré profit du pouvoir d'achat accru découlant de l'appréciation du dollar canadien pour acheter plus de machines et de matériel importés, qui augmentent habituellement la productivité – et à l'adoption de politiques telles que la réduction des impôts des sociétés et la mise en oeuvre de la taxe de vente harmonisée (TVH).

Toute hypothèse au sujet de l'accroissement de la productivité ne peut qu'être imprécise, mais nous avons choisi 1,2 %, un pourcentage légèrement inférieur à ce qui semble être implicite dans les prévisions du secteur privé établies par consensus. Voici d'où provient notre hypothèse de 2,0 % pour la croissance réelle annuelle potentielle – 0,8 % de travailleurs de plus, chacun d'entre eux produisant 1,2 % de plus par année, en moyenne.

La croissance du PIB réel est importante pour la planification financière, mais la croissance du PIB nominal, qui tient compte de l'incidence de l'inflation, est encore plus cruciale. Ainsi, à notre croissance réelle de 2,0 % par année, nous pouvons ajouter 1,9 % pour la hausse des prix, ce qui donne une projection de 3,9 % de croissance annuelle du PIB nominal. Nous estimons le taux d'inflation en présumant que la Banque du Canada continuera à respecter son objectif de maintenir l'inflation des prix à la consommation à 2,0 %. Les résultats affichés par le passé nous permettent de présumer que l'inflation pour l'ensemble de l'économie, non seulement au niveau des consommateurs, ne sera que de 1,9 % par année.

Le PIB nominal est crucial parce qu'il représente l'assiette fiscale du gouvernement provincial – l'activité économique sur laquelle il prélève ses impôts sur le revenu et les bénéfices des sociétés, ainsi que ses taxes de vente. Quatre-vingts pour cent des revenus du gouvernement de l'Ontario sont autonomes. Les transferts du gouvernement fédéral représentent les 20 % qui restent. Seules l'Alberta et la Colombie-Britannique dépendent moins que l'Ontario des transferts fédéraux. Le budget de 2011 n'établissait pas de prévision au sujet de la croissance du PIB nominal pour la période allant de 2015 à 2018, mais on présumait une croissance de 4,5 % par année. Notre hypothèse de 3,9 % de croissance annuelle a des incidences importantes pour les perspectives financières de l'Ontario.

Avant d'examiner ces incidences, nous devons reconnaître le problème fondamental associé à toutes les prévisions et les projections. Il existe un degré d'incertitude qui augmente au fur et à mesure qu'on s'éloigne dans le temps. Cela entraînera toujours des erreurs, et plus les prévisions et les projections sont à long terme, plus ces erreurs seront importantes. Nous pourrions effectuer la planification budgétaire en fonction des chiffres se situant au milieu de la fourchette des prévisions et des résultats possibles, mais il y aurait ainsi 50 % de chance que les résultats soient pires que ceux que nous visons. Cela signifie, dans ce cas-ci, que nous risquerions que le déficit soit plus important, année après année, que celui qui doit être affiché pour atteindre l'objectif d'équilibrer le budget en 2017-2018. Sur le plan stratégique, il est préférable de planifier en fonction de résultats économiques moins favorables, car il vaut mieux avoir des surprises agréables que désagréables.

Incidences sur les revenus

Notre prudence à l'endroit des prévisions relatives aux revenus provinciaux est attribuable à un certain nombre de facteurs et s'applique tant à court terme, soit jusqu'en 2013-2014, qu'à long terme, soit de 2013-2014 jusqu'à 2017-2018. Nous faisons preuve de prudence depuis le début de nos travaux en juillet 2011, car il était déjà évident à ce moment-là que les perspectives de croissance économique pour l'Ontario, et le reste du monde, étaient beaucoup moins reluisantes depuis la publication du budget en mars dernier. Par la suite, toutes les prévisions de croissance de l'économie ontarienne ont été révisées à la baisse, ce qui a eu des incidences évidentes sur la croissance des revenus. Nous avons aussi constaté que le lien indiqué dans le budget entre les revenus et la croissance économique était trop optimiste, et ce, pour deux raisons. Premièrement, les revenus devaient augmenter plus rapidement que le PIB nominal, même si un certain nombre de sources de revenus n'augmentent pas au même rythme que le PIB nominal. Deuxièmement, certaines réductions d'impôt sont mises en oeuvre graduellement : la diminution du taux d'imposition des sociétés, l'application progressive des crédits de taxe sur les intrants en vertu de la TVH, certaines réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers liées à la mise en oeuvre de la TVH et certains changements apportés par le gouvernement fédéral au programme des comptes d'épargne libres d'impôt, qui ont une incidence sur la perception d'impôt de l'Ontario.

La publication du document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2011* en novembre nous a bien sûr permis de rajuster le tir et d'axer notre analyse et nos projections sur les chiffres de ce document au lieu de nous servir du budget de 2011. Nous sommes d'accord avec les projections de croissance économique du document de novembre, ce qui n'est pas surprenant, car le gouvernement a en grande partie suivi les conseils que nous avons donnés à l'interne sur ce que nous croyions être les hypothèses économiques les plus appropriées, soit des hypothèses qui correspondent à la situation économique mondiale, aux données courantes et à la nécessité de faire preuve de prudence.

Nous sommes toujours plus prudents à l'égard des revenus du gouvernement. Dans le document de novembre, on a réduit les projections de croissance économique, mais les projections de revenus jusqu'en 2013-2014 n'ont pas entièrement tenu compte de la détérioration de l'économie.

Voici de quelle façon nous avons établi nos projections de revenus :

- Nous avons adopté les hypothèses économiques à court terme du document de novembre;
- Nous y avons ajouté nos hypothèses économiques prudentes à moyen terme jusqu'en 2017-2018;
- Nous avons considérablement réduit les prévisions de revenus du document de novembre jusqu'en 2013-2014 en fonction des perspectives économiques moins reluisantes et des données réelles courantes. Ces prévisions pour 2013-2014 sont de 0,8 milliard de dollars inférieures à celles de ce document, malgré le fait que ces dernières avaient été établies à l'aide des mêmes hypothèses économiques;
- Nous y avons ajouté les chiffres qui, selon nous, correspondent le mieux à la croissance des revenus au-delà de 2013-2014.

Comparativement au budget de 2011, nous observons des perspectives économiques plus faibles à court terme, des taux de croissance économique moins élevés à moyen terme, et une augmentation moins marquée des revenus à court et à moyen terme. Par conséquent, nos chiffres relatifs aux revenus sont beaucoup plus faibles que ceux du budget pour chaque année. Et pour trois de ces quatre raisons (la première ne s'applique plus), nos prévisions de revenus sont inférieures à celles du document de novembre pour chaque année.

Pour la période allant de 2013-2014 à 2017-2018, la croissance des revenus annuels prévue dans le budget était de 5,0 %, ce pourcentage dépassant la projection de croissance annuelle du PIB nominal de 4,5 % qui y figurait. Nous projetons plutôt une augmentation des revenus d'environ 3,7 % par année, ce qui est inférieur au 4,1 % de croissance annuelle du PIB nominal que nous prévoyons. C'est la raison pour laquelle les revenus totaux de notre scénario de statu quo ne se chiffrent qu'à 132,7 milliards de dollars en 2017-2018, soit 9,5 milliards de dollars de moins que dans le scénario du budget (142,2 milliards de dollars).

Nous entrevoyons la possibilité de générer de faibles hausses de revenus sans augmenter les impôts ou taxes. L'application de diverses mesures de faible portée touchant les revenus pourrait générer presque 2 milliards de dollars en revenus annuels d'ici 2017-2018. Il pourrait s'agir notamment : de nouvelles stratégies relatives au tabac de contrebande et à l'économie souterraine; de mesures visant à renforcer le respect des règles fiscales en place, à mieux cibler ou à éliminer certaines dépenses fiscales, et à tirer des revenus additionnels des organismes de la Couronne. Des mesures de ce genre, qui ont été intégrées à notre scénario privilégié, pourraient porter à 134,7 milliards de dollars les revenus totaux pour 2017-2018.

Nous pouvons nous attendre à de meilleurs résultats. Toutefois, nous ne pouvons compter sur le genre de croissance des revenus auquel s'attend le gouvernement et nous ne devons surtout pas faire de planification budgétaire en espérant que nos désirs deviendront réalité. La politique budgétaire doit plutôt être fondée sur des « hypothèses prudentes », conformément au premier principe de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*. Nous devons appliquer ce principe à nos projections de revenus provinciaux et ensuite adapter nos plans de dépenses à ces projections. Il ne s'agit pas strictement d'espérer pour le mieux et de planifier pour le pire, selon le vieil adage. Nous ne planifions pas pour le pire qui puisse se produire, mais en vue d'obtenir le résultat qui nous semble le plus plausible. Nous pouvons espérer également qu'un autre adage se concrétise : promettre moins pour donner plus. Si l'économie et les revenus dépassent nos hypothèses, les futurs gouvernements auront l'agréable tâche de décider quoi faire avec les excédents obtenus.

Les perspectives de revenus englobent la réserve pour éventualités qui est habituellement prévue dans les budgets par mesure de prudence au cas où les revenus seraient inférieurs aux prévisions du budget. Dans le budget de 2011, la réserve pour éventualités est établie à 700 millions de dollars par année en 2011-2012 et à 1,0 milliard de dollars pour les années subséquentes. Une approche aussi statique risque cependant de ne pas être appropriée compte tenu de l'incidence des tendances à long terme qui donnent lieu à des prévisions erronées. Les projections ne sont pas seulement assujetties à l'incertitude à court terme qui découle, par exemple, de la reprise mondiale fragile. Il y a également beaucoup d'incertitude quant aux tendances à long terme, telles que l'accroissement de la productivité, qui a une incidence sur le taux de croissance économique présumé et, par ricochet, sur l'augmentation des revenus prévue. Nous présumons une progression de la productivité de 1,2 % par année, mais ce pourcentage pourrait tout aussi bien être de 1,0 % seulement. Une augmentation de la productivité inférieure à celle qui est prévue aurait un effet cumulé sur la croissance des revenus que nous projetons. Par conséquent, nous avons établi la réserve pour éventualités en tenant compte de la possibilité que le taux de croissance des revenus soit surestimé d'environ 0,2 % par année. À partir de 0,2 % des revenus au cours du premier exercice (2011-2012), notre réserve augmente de 0,2 point de pourcentage par année pour passer à 1,4 % pour l'exercice ciblé (2017-2018), ce qui représentera environ 1,9 milliard de dollars.

Nous aimerions, en aparté, souligner un autre point. Notre mandat nous interdit de recommander des hausses des taux d'imposition. Nous avons toutefois fait des recommandations visant à générer plus de revenus grâce à une meilleure conformité, à des mesures relatives à certaines dépenses fiscales et à de meilleurs rendements de la part des organismes de la Couronne. D'ici 2017-2018, les mesures que nous recommandons pourraient hausser les revenus de près de 2 milliards de dollars. Toutefois, ce serait négligent de notre part de ne pas mentionner que malgré ces mesures relatives aux revenus non liés aux taux d'imposition, le fardeau fiscal global, mesuré sommairement par le rapport entre les revenus autonomes du gouvernement et le PIB, diminuera en pourcentage du PIB pour la période de projection. Il y a deux raisons pour cela. Premièrement, les revenus sont réduits de plus de 4 milliards de dollars par année d'ici 2017-2018 en raison des décisions stratégiques déjà prises. Il s'agit notamment des réductions prévues du taux d'imposition du revenu des sociétés, de la mise en oeuvre graduelle des crédits de taxe sur les intrants dans le cadre de la TVH, des pertes de revenus découlant du recours accru aux comptes d'épargne libres d'impôt et de la politique de réduction des taux des impôts fonciers prélevés aux fins scolaires chaque fois que l'assiette monte. Deuxièmement, certaines sources de revenus n'ont pas tendance à augmenter au même rythme que le PIB nominal. Par exemple, les taxes sur l'essence et la bière sont appliquées au volume de ventes; les revenus n'augmentent donc pas avec l'inflation. De plus, nombre de frais d'utilisation sont fixes et ne suivent pas automatiquement le rythme de croissance de l'économie ou l'inflation. Nous estimons que pour chaque pourcentage d'augmentation du PIB nominal, les revenus autonomes de l'Ontario n'augmentent que d'environ 0,96 %. L'adoption de taxes *ad valorem* et de mesures assurant le recouvrement intégral des frais d'utilisation ou l'indexation de ces frais en fonction de l'inflation augmenterait les revenus.

Élément frappant de notre scénario de statu quo : les revenus autonomes de l'Ontario passent de 13,65 % du PIB en 2010-2011 à 13,09 % en 2017-2018. Autrement dit, le fardeau fiscal s'allègera; le gouvernement tirera moins de ressources de l'économie, relativement à la production annuelle, à la fin qu'au début de la période. Nous suggérons un certain nombre de mesures, valant près de 2 milliards de dollars en 2017-2018, que le gouvernement pourrait prendre pour augmenter les revenus sans hausser les impôts et taxes; ces mesures ramèneraient à 13,33 % le rapport entre les revenus et le PIB. Respectant son mandat, la Commission ne recommande pas de hausse des taux d'imposition. Cependant, nous soulignons que si le rapport entre les revenus autonomes et le PIB était gardé au taux constant de 13,65 % du PIB pendant la période de projection, le 0,32 % supplémentaire de PIB générerait près de 2,6 milliards de dollars de revenus additionnels en 2017-2018. Cela permettrait au gouvernement d'équilibrer le budget avec des dépenses de programmes supérieures de 2,6 milliards de dollars aux chiffres indiqués dans notre scénario. Le taux d'augmentation des dépenses de programmes pourrait être de 1,1 % plutôt que de 0,8 %. Il est clair que le scénario de revenus ne renferme aucun moyen significatif d'éliminer la nécessité d'apporter des modifications importantes aux dépenses. Il permet cependant d'alléger quelque peu le fardeau que représentent les restrictions des dépenses.

Certaines personnes se rebifferont inévitablement en constatant l'importance des restrictions de dépenses de programmes nécessaires pour équilibrer le budget d'ici 2017-2018 sans hausse des taux d'imposition. Certains suggéreront naturellement que des hausses d'impôt fassent partie des mesures prises pour rectifier le problème de l'équilibre budgétaire de l'Ontario. Bien entendu, cela n'est pas une option pour la Commission; notre mandat nous interdit de faire de telles recommandations ni même de discuter en détail de cette question.

Nous désirons cependant lancer quelques idées à ce sujet.

La plupart des réformes que nous recommandons devraient être exécutées quel que soit l'objectif particulier lié au taux de croissance des dépenses. Un grand nombre de programmes et de services ne sont pas dispensés de façon efficiente. Que des économies soient nécessaires ou non pour atteindre un certain objectif de dépenses, il n'y a pas de raison valable de ne pas se pencher sur cette question. Il est logique que les contribuables désirent que tout fonctionne le plus efficacement possible et que le gouvernement s'assure qu'il en soit ainsi. Tout répit à l'égard des mesures d'austérité que nous recommandons ne devrait pas être généralisé. En raison du nombre de recommandations que nous faisons, personne ne devrait être surpris d'apprendre que nous aurions évité de formuler certaines d'entre elles si ce n'eut été des limites de dépenses qu'il faut imposer pour équilibrer le budget d'ici l'exercice cible de 2017-2018.

On a établi un ordre de priorité crucial. Nous maintenons catégoriquement que la toute première priorité du gouvernement doit être la mise en oeuvre d'un processus permettant d'accroître l'efficience quant aux dépenses. Aucune mesure relative aux impôts ne devrait supplanter cette priorité. Les mesures fiscales adoptées trop hâtivement peuvent facilement se faire au détriment de toute discipline à l'égard des dépenses. On devrait, par exemple, fixer des objectifs de dépenses échelonnés sur sept ans pour les ministères, peu importe le degré de restriction de dépenses globales. Encore une fois, la majorité des réformes que nous proposons devraient être exécutées dans le seul but d'optimiser les ressources publiques.

En dernier lieu, il faut comprendre qu'il est nécessaire d'augmenter de beaucoup les impôts pour compenser les dépenses. Supposons par exemple qu'au lieu du taux de 0,8 % d'augmentation des dépenses de programmes que nous recommandons, le gouvernement optait pour un taux de 2,0 %. Cela entraînerait une hausse des dépenses de programmes de quelque 10 milliards de dollars en 2017-2018 relativement à notre scénario privilégié. Pour que le budget soit équilibré, les revenus devraient aussi augmenter de 10 milliards de dollars. Cela équivaut à une augmentation de près de 10 % de chaque source provinciale de revenus fiscaux et autres. Le taux d'imposition du revenu des particuliers, le taux d'imposition du revenu des sociétés, le taux de la TVH, la taxe sur l'essence, les frais d'utilisation et autres devraient tous augmenter d'un taux équivalant à 10 % ou bien le gouvernement devrait imposer des taux d'augmentation différents (soit plus dans certains secteurs et moins dans d'autres) pour obtenir le même résultat. Le moyen le plus neutre sur le plan économique consisterait à percevoir l'argent grâce à une taxe sur la consommation de portée générale, telle que la TVH. Si seule cette taxe était augmentée, pour que le gouvernement provincial perçoive 10 milliards de dollars de plus, la portion de la TVH qui lui revient devrait passer de 8 à 11 %, ce qui ferait passer la TVH d'un taux de 13 à 16 %.

Ainsi, que vous aimiez ou non nos recommandations, il n'est pas possible d'échapper à la nécessité d'attacher de l'importance à celles qui portent sur des restrictions de dépenses et sur les processus qui s'y rattachent.

Les perspectives de revenus constituent le premier volet de notre scénario de statu quo. Nous passons maintenant aux dépenses.

Perspectives de dépenses

Le budget de 2011 renfermait des prévisions pour les dépenses de programmes (englobant toutes les dépenses sauf l'intérêt sur la dette) qui étaient, de l'avis du vérificateur général, « optimistes et audacieuses au lieu de prudentes ». Autrement dit, on prévoyait dans le budget un rythme d'augmentation des dépenses plus lent que ce que le vérificateur général croit probable. Nos travaux ont confirmé l'évaluation du vérificateur général.

En plus des projections de revenus, le scénario du budget de 2011 du gouvernement renfermait des projections de dépenses de programmes qui permettraient d'équilibrer le budget global d'ici 2017-2018 lorsque le total des revenus et celui des dépenses se chiffreraient tous deux à 142,2 milliards de dollars. Le scénario du budget était fondé sur l'hypothèse que les dépenses de programmes augmenteraient de 1,0 % par année entre 2010-2011 et 2013-2014; par la suite, leur taux de croissance ne serait que de 1,7 % par année. (Sans tenir compte de l'incidence des dépenses ponctuelles de stimulation, ce taux serait de 1,8 % pour 2010-2011 à 2013-2014.) Ces projections pour la période faisant suite à 2013-2014, comme nous l'avons expliqué précédemment, n'étaient en réalité qu'un reliquat, soit les montants restants après avoir projeté les revenus et les frais d'intérêt dans le budget de 2011. Les estimations de dépenses de programmes pour chaque année constituaient un objectif que le gouvernement devrait atteindre pour respecter les réductions annuelles du déficit.

Toutefois, si nous présumons que les programmes gouvernementaux resteront tels quels, les montants consacrés aux biens et aux services augmenteraient plus de deux fois plus rapidement, soit de 3,5 % par année en moyenne au cours de la période de sept ans. Il vaut toutefois la peine de mentionner que ce pourcentage est d'environ la moitié de ce qu'il était au cours de la dernière décennie. Cela indique donc que des mesures importantes ont été prises.

Cette trajectoire est notre perspective en fonction du statu quo pour les dépenses de programmes : elle englobe les augmentations qui sont susceptibles de se produire si les programmes actuels restent tels quels, si aucun nouveau programme n'est mis sur pied et si rien d'autre n'est fait pour maîtriser les dépenses. Cette perspective n'est pas simplement un prolongement mécanique dans le futur des tendances passées quant au total des dépenses de programmes. Elle est plutôt fondée sur ce qu'on appelle les facteurs de croissance des dépenses, soit les forces qui déterminent combien le gouvernement devrait dépenser à l'avenir pour maintenir les services courants. De nombreux programmes sont assujettis à deux de ces facteurs, soit l'inflation et la croissance démographique, mais la plupart d'entre eux subissent d'autres pressions uniques qui font grimper les coûts.

Plus de 77 % des dépenses de programmes en 2010-2011 ont été consacrées à quatre secteurs : santé, éducation (de la maternelle à la 12^e année), services sociaux et services à l'enfance, et éducation postsecondaire. Si rien n'était fait, ces secteurs grugeront près de 83 % des dépenses de programmes en 2017-2018. Ces programmes nécessiteront une part toujours plus considérable des dépenses, au détriment d'autres programmes gouvernementaux dans les secteurs tels que la justice, les transports, le développement économique, le tourisme, l'agriculture et les richesses naturelles.

Voici de quelle façon certains des inducteurs de coûts influent sur les dépenses du gouvernement dans ces quatre grands secteurs.

Les dépenses consacrées aux soins de santé ont représenté 40,3 % des dépenses de programmes en 2010-2011, soit 44,8 milliards des 111,2 milliards de dollars en dépenses de programmes. Si les pratiques actuelles se poursuivaient, la province devrait augmenter ses dépenses dans les soins de santé de 4,7 % en moyenne par année jusqu'en 2013-2014 et de 5,0 % par année jusqu'en 2017-2018, où elles atteindraient 62,5 milliards de dollars. On constate facilement pourquoi en examinant les inducteurs de coûts des trois principaux volets du financement des soins de santé.

Les coûts nécessaires pour faire fonctionner les hôpitaux, le poste le plus important du budget global des soins de santé, qui se chiffraient à 15,5 milliards de dollars en 2010-2011, dépendent surtout de trois facteurs, soit l'inflation, la croissance démographique et le vieillissement de la population (les personnes âgées ont davantage recours aux hôpitaux que les jeunes). La croissance démographique ajoutera 1,2 % aux coûts chaque année pendant toute la période allant jusqu'en 2017-2018 tandis que le vieillissement ajoutera 1 %. L'inflation, qui représente la hausse des frais à assumer pour l'achat des biens et des services nécessaires au fonctionnement des hôpitaux, devrait augmenter les coûts de 3,0 % cette année et d'environ 2,0 % de plus au cours des quatre années suivantes. La plus grande partie des dépenses des hôpitaux a trait aux services de leurs employés. L'inflation découle donc principalement du coût de la rémunération, soit les traitements, les salaires et les avantages sociaux. Il faut se demander si les hôpitaux peuvent contenir le taux d'inflation à 2,0 % sur une si longue période. Il est à noter cependant que le vieillissement de la population, qui, dans la plupart des débats publics est devenu la principale « source » de pressions exercées sur les coûts futurs, représente moins du quart des inducteurs de coûts pour les dépenses des hôpitaux. Les dépenses des hôpitaux dans notre scénario de statu quo augmenteraient de 4,1 % par année en moyenne sur sept ans pour atteindre 20,5 milliards de dollars en 2017-2018.

Les dépenses consacrées à l'Assurance-santé de l'Ontario viennent au deuxième rang des dépenses en santé; elles se chiffraient à 11,9 milliards de dollars en 2010-2011. À l'instar des hôpitaux, ce poste est assujéti aux inducteurs de coûts que sont la population et l'inflation. Dans ce cas, c'est la rémunération des médecins qui provoque l'inflation. Un autre inducteur, que nous pourrions appeler l'utilisation au-delà de la croissance démographique, devrait augmenter les coûts de 3,0 % par année. Cela découle du fait qu'avec le temps, il y a eu une augmentation du recours aux soins de santé. Les progrès technologiques permettent plus d'interventions (arthroplasties de la hanche et du genou, par exemple) et de tests. Des progrès de ce genre permettent d'améliorer le bien-être de la population, mais ils entraînent aussi une hausse des coûts pour le système. (Le système de santé est peut-être le seul secteur où les progrès technologiques font augmenter les coûts au lieu de les réduire.) Ainsi, toute projection des coûts futurs ne doit pas se limiter à estimer combien les pratiques actuelles coûteront à l'avenir. Il y aura sans doute un éventail toujours plus grand de services de santé qui deviendront possibles et auxquels les médecins et les patients voudront avoir recours. Le scénario de statu quo pour l'Assurance-santé de l'Ontario prévoit une augmentation moyenne des dépenses de 6,4 % par année, qui les ferait grimper à 18,4 milliards de dollars en 2017-2018.

Selon le scénario de statu quo, le coût des programmes de médicaments du ministère augmenterait de 4,3 % par année, passant ainsi de 3,5 milliards en 2010-2011 à 4,6 milliards de dollars en 2017-2018. Un des inducteurs de coûts, l'augmentation du nombre de personnes de 65 ans et plus, entraînera une hausse de 3,5 % par année; l'autre inducteur, soit les nouveaux médicaments et les nouvelles technologies, accroîtra les coûts de 1,5 % par année. Voilà des exemples simples de la façon dont les inducteurs de coûts fonctionnent dans les plus importants programmes qui font partie du budget des soins de santé. Chaque programme de ce budget comporte ses propres inducteurs de coûts qui peuvent avoir des effets plus importants ou moins importants que la moyenne.

Les dépenses en éducation, qui se chiffrent à 21,9 milliards de dollars, représentaient près de 20 % des dépenses de programmes en 2010-2011, et ce montant devrait passer à 29,1 milliards de dollars en 2017-2018, si le statu quo est maintenu. Ces prévisions sont fondées sur des augmentations annuelles moyennes de 5,3 % jusqu'en 2013-2014 et d'autres hausses annuelles de 3,3 % en moyenne jusqu'en 2017-2018. Ces dépenses sont presque toutes consacrées au financement des écoles élémentaires et secondaires. Les conventions collectives des enseignants de la province prennent fin en août 2012. Les inducteurs de coûts tiennent compte de ce fait. Les ententes actuelles sont en grande partie responsables de la plus forte croissance à court terme. Les cinq exercices allant de 2013-2014 à 2017-2018 inclusivement ne sont pas couverts par les conventions collectives actuelles. Aux fins du présent rapport, la hausse découlant de l'inflation est le principal inducteur de coûts pour les cinq exercices. Le budget de l'éducation tient compte de la mise en oeuvre de la maternelle et du jardin d'enfants à temps plein qui, selon le scénario de statu quo, fera augmenter rapidement les coûts à partir de maintenant jusqu'à septembre 2014, lorsque la mise en oeuvre devrait être complétée.

Les coûts associés à l'éducation postsecondaire, qui se chiffraient à 6,1 milliards de dollars en 2010-2011, soit 5,5 % des dépenses de programmes, sont en voie d'augmenter pour se chiffrer à 7,9 milliards de dollars en 2017-2018. La plus grande partie de ce montant est consacrée aux subventions de fonctionnement accordées aux universités et aux collèges, qui se chiffraient à 4,7 milliards de dollars en 2010-2011, et qui devraient passer à 6,1 milliards de dollars en 2017-2018. Les inducteurs de coûts sont l'inflation et la hausse des effectifs.

Le coût des programmes du secteur des services sociaux et des services à l'enfance était de 13 milliards de dollars en 2010-2011, soit 11,7 % des dépenses de programmes. Selon le scénario de statu quo, ce montant devrait passer à 17,6 milliards de dollars en 2017-2018. Les inducteurs de coûts sont l'augmentation du nombre de personnes dans les groupes d'âge pertinents, les enfants dans certains cas et les adultes dans d'autres, et l'inflation, qui touche surtout la rémunération. La hausse du nombre de cas constitue un autre inducteur de coûts pour les programmes d'aide sociale comme la Prestation ontarienne pour enfants, le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et Ontario au travail. Pour ce dernier programme, le fait que le gouvernement provincial assumera désormais la responsabilité de certains programmes dont s'occupaient les municipalités entraînera aussi une hausse des coûts.

À la lumière de tous ces renseignements, il ne faudrait pas en venir à la conclusion que les dépenses sont hors de contrôle ou beaucoup trop élevées. En fait, par rapport à son PIB, les coûts du gouvernement de l'Ontario sont parmi les plus bas parmi les gouvernements provinciaux au pays. Et il en est ainsi depuis plusieurs décennies. Nous devons aussi reconnaître que des mesures importantes ont été prises au cours des dernières années pour aider à maîtriser les coûts, à améliorer les perspectives de croissance économique de la province et à rehausser les services dispensés au public. Il y a de nombreux exemples positifs. En vertu de la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*, on a apporté des améliorations au système de santé pour commencer à adopter une démarche davantage axée sur le patient et à prendre des décisions liées aux politiques qui sont fondées sur des preuves. Le coût des médicaments sur ordonnance constitue toujours un lourd fardeau pour le gouvernement, mais les mesures prises récemment pour réduire les coûts des médicaments génériques rapportent déjà des dividendes de centaines de millions de dollars par année à la province. Nos systèmes d'éducation élémentaire et secondaire ont mis la barre très haute grâce à des améliorations considérables des résultats aux tests et des taux d'obtention de diplôme et au taux de 64 % de personnes qui font des études supérieures, qui est le plus élevé des 34 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). ServiceOntario est un réseau de prestation à guichet unique d'un éventail de services gouvernementaux, dont le taux de satisfaction générale des clients est passé récemment à 92 %. En outre, la TVH donne à l'Ontario un avantage concurrentiel qui a aidé le Canada à être classé, par le magazine *Forbes*, au premier rang des meilleurs pays où faire des affaires. Malheureusement, ces améliorations ne sont pas suffisantes. Il y a un besoin indéniable d'accélérer les progrès dans ces secteurs et d'apporter des réformes dans plusieurs autres pour que les services publics soient viables dans la province. Et nous devons faire cela au moment même où il est impérieux d'éliminer un déficit qui demeure considérable.

Comparaison des scénarios

Pour tous les programmes, selon le scénario de statu quo pour les dépenses, qui est rajusté pour tenir compte des cas où le gouvernement a déjà mis en oeuvre des plans fermes de restriction des dépenses, les dépenses en 2017-2018 sont de 17,4 milliards de dollars supérieures au montant indiqué dans le scénario du budget de 2011 qui est requis pour équilibrer le budget en 2017-2018. (Cela englobe notre augmentation de 900 millions de dollars de la réserve pour éventualités, qui a été expliquée auparavant.) Si on ajoute les paiements d'intérêt qui sont de 3,4 milliards de dollars supérieurs à ce qui est mentionné dans le budget (conséquence de déficits plus élevés jusqu'en 2017-2018), on obtient des dépenses totales qui dépassent d'environ 20,8 milliards de dollars les projections budgétaires. Si nous présumons que le total des revenus en 2017-2018 sera inférieur de 9,4 milliards de dollars aux hypothèses du budget, notre scénario donne lieu à un écart de 30,2 milliards de dollars comparativement au scénario du budget.

Il est bien entendu que tous les scénarios sont des projections fondées sur des hypothèses, mais la dynamique de la croissance des revenus et des dépenses porte presque inévitablement à croire que ce seront les résultats du scénario de statu quo qui se concrétiseront si aucune mesure n'est prise. Le gouvernement provincial se retrouvera donc avec une dette de 411,4 milliards de dollars, équivalant à 50,7 % du PIB annuel, au lieu du montant moins élevé de 322,5 milliards de dollars (39,7 % du PIB) que laisse prévoir le budget de 2011.

Pour éviter que cela ne se produise, le gouvernement peut augmenter les impôts, freiner le taux de croissance des dépenses ou opter pour une combinaison des deux. Nous devons trouver 30,2 milliards de dollars pour combler l'écart de 2017-2018 entre les revenus et les dépenses. Puisque notre mandat nous empêche de recommander de nouveaux impôts ou des hausses d'impôt, nous sommes forcés d'examiner les dépenses gouvernementales pour trouver une solution. Nous avons toutefois déjà suggéré qu'un train de mesures relatives aux revenus, qui ne constituent pas des hausses d'impôt – celles qui touchent le tabac de contrebande, l'économie souterraine, des questions relatives à la perception des impôts, les dépenses fiscales et les organismes de la Couronne – permettraient de percevoir près de 2 milliards de dollars. Nous recommandons que le gouvernement adopte ces mesures. La réduction graduelle du déficit à zéro d'ici 2017-2018 permettrait d'économiser 4,3 milliards de dollars en frais d'intérêt au cours de cet exercice. Cela signifie que nous devons réduire de quelque 23,9 milliards de dollars nos projections de dépenses de programmes d'ici sept ans pour combler l'écart et équilibrer le budget.

Les calculs sont simples à faire : en 2017-2018, nous nous attendons à ce que la structure fiscale actuelle et les transferts fédéraux génèrent des revenus de 132,7 milliards de dollars. Les mesures relatives à la perception des revenus mentionnées précédemment permettraient de porter le total des revenus à quelque 134,7 milliards de dollars en 2017-2018; pour équilibrer le budget, il faudrait donc que les dépenses soient d'un montant équivalent. L'intérêt sur la dette représenterait des dépenses de 15,3 milliards de dollars. Même si, comme dans le budget de 2011, nous visons à éliminer le budget dans sept ans, ces frais d'intérêt sont inférieurs au chiffre indiqué dans le budget principalement en raison du fait que, d'après les prévisionnistes, les taux d'intérêt seront inférieurs à ce qu'ils croyaient lors de la préparation du budget. Après avoir mis de côté une réserve pour éventualités de 1,9 milliard de dollars pour les imprévus, nous obtenons un reliquat de 117,5 milliards de dollars seulement pour les programmes en 2017-2018, ce qui est légèrement supérieur aux 111,2 milliards de dollars consacrés aux programmes en 2010-2011, mais inférieur aux 124,9 milliards de dollars prévus pour 2017-2018 dans le budget de 2011.

TABEAU 1.1 Perspectives pour 2017-2018 selon trois scénarios

	2010-2011	2017-2018	2010-2011 à 2017-2018		2010-2011	2017-2018	2010-2011 à 2017-2018		2010-2011	2017-2018	2010-2011 à 2017-2018	
	Milliards \$	Milliards \$	Variation %	TCAC* (%)	Dollars courants par habitant	Dollars courants par habitant	Variation %	TCAC* (%)	Dollars de 2010 par habitant***	Dollars de 2010 par habitant***	Variation %	TCAC** (%)
Scénario du budget*												
Revenus	106,2	142,2	33,9	4,3	8 027	9 898	23,3	3,0	8 027	8 527	6,2	0,9
Charges												
Dépenses de programmes	113,3	124,9	10,2	1,4	8 569	8 697	1,5	0,2	8 569	7 492	(12,6)	(1,9)
Intérêt sur la dette	9,5	16,3	70,7	7,9	720	1 132	57,2	6,7	720	975	35,4	4,4
Total des charges	122,9	141,2	14,9	2,0	9 289	9 829	5,8	0,8	9 289	8 467	(8,8)	(1,3)
Réserve pour éventualités	-	1,0	-	-	-	70	-	-	-	60	-	-
Excédent/ (Déficit)	(16,7)	-	-	-	(1 261)	-	-	-	(1 261)	-	-	-
Dette nette	217,3	322,5	48,4	5,8	16 431	22 450	36,6	4,6	16 431	19 340	17,7	2,4
Dette nette/PIB	35,5 %	39,7 %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Statu quo*												
Revenus	106,7	132,7	24,5	3,2	8 063	9 241	14,6	2,0	8 063	7 960	(1,3)	(0,2)
Charges												
Dépenses de programmes	111,2	141,4	27,2	3,5	8 406	9 842	17,1	2,3	8 406	8 479	0,9	0,1
Intérêt sur la dette	9,5	19,7	107,5	11,0	717	1 369	91,1	9,7	717	1 180	64,6	7,4
Total des charges	120,7	161,1	33,5	4,2	9 122	11 212	22,9	3,0	9 122	9 658	5,9	0,8
Réserve pour éventualités	-	1,9	-	-	-	132	-	-	-	114	-	-
Excédent/ (Déficit)	(14,0)	(30,2)	-	-	(1 059)	(2 103)	-	-	(1 059)	(1 812)	-	-
Dette nette	214,5	411,4	91,8	9,8	16 216	28 641	76,6	8,5	16 216	24 672	52,1	6,2
Dette nette/PIB	35,0 %	50,7 %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Scénario privilégié*												
Revenus	106,7	134,7	26,3	3,4	8 063	9 377	16,3	2,2	8 063	8 077	0,2	0,0
Charges												
Dépenses de programmes	111,2	117,5	5,6	0,8	8 406	8 176	(2,7)	(0,4)	8 406	7 043	(16,2)	(2,5)
Intérêt sur la dette	9,5	15,3	61,8	7,1	717	1 068	49,0	5,9	717	920	28,4	3,6
Total des charges	120,7	132,8	10,0	1,4	9 122	9 244	1,3	0,2	9 122	7 963	(12,7)	(1,9)
Réserve pour éventualités	-	1,9	-	-	-	132	-	-	-	114	-	-
Excédent/ (Déficit)	(14,0)	0,0	-	-	(1 059)	0,0	-	-	(1 059)	0,0	-	-
Dette nette	214,5	300,1	39,9	4,9	16 216	20 888	28,8	3,7	16 216	17 994	11,0	1,5
Dette nette/PIB	35,0 %	37,0 %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* Dans certains cas, le total ne correspond pas à la somme des chiffres, qui ont été arrondis.

** TCAC = taux de croissance annuel composé.

*** Corrigés de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Nos chiffres représentent une très faible augmentation des dépenses globales de programmes, soit de 5,6 % seulement sur sept ans, ce qui représente un taux de croissance annuel cumulé de 0,8 % seulement.

Cela ne tient pas compte ni de la croissance démographique, ni de l'inflation. Pour atteindre l'objectif d'équilibrer le budget, il faut que les dépenses de programmes pour chaque homme, femme et enfant de l'Ontario diminuent de 2,7 % au cours des sept prochaines années, ou de 0,4 % par année. En chiffres absolus, en faisant abstraction de la hausse découlant de l'inflation, les réductions des dépenses de programmes par personne représenteraient 16,2 %, soit une diminution de 2,5 % en moyenne chaque exercice allant de 2010-2011 à 2017-2018. Pour l'Ontario, en fait pour toute province, cela représente une compression des dépenses gouvernementales qui est presque certainement sans précédent.

La situation est donc la suivante : l'Ontario doit contenir la croissance des dépenses totales de programmes à 0,8 % par année pendant sept ans s'il veut atteindre son objectif officiel d'équilibrer le budget d'ici 2017-2018. (Étant donné qu'il est trop tard pour réduire la hausse des dépenses de programmes à ce niveau pour l'exercice 2011-2012, le taux réel pour les six prochains exercices devrait être encore plus faible.)

Nous pouvons exprimer ces chiffres d'une autre façon, soit en dollars réels. La croissance annuelle de 3,5 % des dépenses de programmes prévues dans le scénario de statu quo entraînerait une augmentation de 30,2 milliards de dollars des dépenses en 2017-2018 par rapport à 2010-2011. Le taux de croissance de 0,8 % du scénario privilégié entraîne une augmentation de 6,3 milliards de dollars seulement⁶.

Notre mandat consistait à fournir des conseils sur la façon d'équilibrer le budget avant 2017-2018. Nos projections démontrent que, pour arriver à l'équilibre budgétaire aussi tard qu'en 2017-2018, il faut un niveau de restrictions des dépenses du gouvernement qui ne s'est peut-être jamais vu dans l'histoire du Canada. Les restrictions doivent être si importantes que bien des gens suggéreront inévitablement que nous allions dans la direction opposée et que nous reportions la date cible pour l'équilibre budgétaire. Nous avons envisagé cette option, mais nous avons trouvé qu'elle ne fait pas une grande différence quant à la nécessité de réduire considérablement les dépenses. Si nous retardions d'un an, soit jusqu'en 2018-2019, l'objectif d'équilibre budgétaire, les dépenses de programmes pourraient augmenter de 1,0 % par année au lieu de 0,8 %. La Commission ne recommande pas ce report. La souplesse très minime quant aux dépenses qui en découlerait n'est pas suffisante pour compenser le risque de perdre le contrôle des finances.

⁶ En vue de donner une certaine perspective, voici les changements subis par les principaux chiffres pour la période allant de 2010-2011 à 2017-2018. Scénario de statu quo : revenus supérieurs de 26,1 milliards de dollars; dépenses de programmes supérieures de 30,2 milliards de dollars; intérêt sur la dette supérieur de 10,2 milliards de dollars; total des dépenses supérieur de 40,4 milliards de dollars; réserve supérieure de 1,9 milliard de dollars; déficit supérieur de 16,2 milliards de dollars; dette nette supérieure de 196,9 milliards de dollars. Scénario privilégié : revenus supérieurs de 28,0 milliards de dollars; dépenses de programmes supérieures de 6,3 milliards de dollars; intérêt sur la dette supérieur de 5,9 milliards de dollars; total des dépenses supérieur de 12,1 milliards de dollars; réserve supérieure de 1,9 milliard de dollars; déficit inférieur de 14,0 milliards de dollars; dette nette supérieure de 85,5 milliards de dollars.

Cependant, ce ne sont pas tous les programmes qui devraient afficher un taux de croissance de 0,8 %. La population et le gouvernement de l'Ontario n'attachent pas la même importance à tous les programmes, et certains d'entre eux offrent plus de possibilités de réaliser des économies que d'autres.

Il suffit de posséder des notions de base en arithmétiques pour comprendre que si la croissance de certains programmes est supérieure à 0,8 % par année, celle d'autres programmes devra être inférieure. Les soins de santé ont toujours constitué la priorité numéro un des Ontariennes et des Ontariens et il est difficile de savoir jusqu'où on peut aller dans la diminution du taux de croissance des dépenses avant de compromettre la prestation des services. Il faut apporter des changements en profondeur au système, comme nous l'expliquerons plus en détail dans un autre chapitre, mais il est bon de souligner ici que les soins de santé sont uniques, car la nouvelle technologie entraîne une hausse des coûts au lieu d'une baisse. Peu de pays ont réussi à limiter, de façon durable, le taux de croissance des dépenses en santé à moins de 4 %, en chiffres absolus, c'est-à-dire sans tenir compte de l'inflation.

Notre problème fondamental est simple : plus les dépenses en santé augmentent, moins on disposera de ressources pour les autres programmes. Si, au cours de la période allant de 2010-2011 à 2017-2018, les dépenses en santé continuaient d'augmenter de 6,3 % par année – comme cela a été le cas au cours des cinq années allant de 2005-2006 à 2010-2011 – les dépenses de tous les programmes autres que la santé devraient diminuer de 4,1 % par année pour atteindre l'objectif d'augmentation de 0,8 % des dépenses totales de programmes. Au cours de toute la période, le total des dépenses en santé augmenterait de 53,4 %; les dépenses de tous les autres programmes chuteraient de 25,2 %. En 2017-2018, les dépenses consacrées à la santé représenteraient 58,5 % des dépenses de programmes de l'Ontario, comparativement à 40,3 % en 2010-2011.

Les choses ne doivent pas être ainsi à l'avenir. Les soins de santé, aussi importants soient-ils, ne doivent pas empiéter sur toutes les autres priorités. Il ne faut pas laisser ce secteur démanteler tous les autres services gouvernementaux sur lesquels la population de l'Ontario compte, tels que les systèmes d'éducation et de bien-être social, le système judiciaire, l'infrastructure et bien d'autres encore.

La croissance du total des dépenses de programmes doit se limiter à 0,8 % en moyenne par année, mais il existe une multitude de possibilités pour la répartition des dépenses parmi les nombreux programmes gouvernementaux.

Les choix que nous faisons quant à la façon d'allouer les fonds devraient tout d'abord être conformes aux priorités publiques stratégiques. On a demandé à la Commission de respecter la priorité se rattachant à la santé et à l'éducation, et pour une bonne raison. Les Ontariennes et Ontariens placent toujours la santé au premier rang de leurs priorités quant aux services publics. Et, à notre époque où l'économie est axée sur le savoir, l'éducation est la clé de la réussite économique. Elle constitue aussi le plus puissant facteur de nivellement social. Non seulement la Commission accepte cet ordre de priorités, mais elle est entièrement d'accord avec celui-ci. Cet ordre doit continuer d'être respecté pour tout l'éventail de programmes et de services. Les choix faits quant aux dépenses doivent aussi tenir compte de toute possibilité pour le gouvernement de réaliser des gains d'efficacité dans ses programmes. Il faudrait même se demander s'il est nécessaire que le gouvernement de l'Ontario dispense certains services.

Le secteur de la santé a une importance cruciale pour déterminer non seulement si l'objectif global pour les dépenses sera atteint, mais aussi combien d'argent pourra être dépensé dans les autres secteurs, puisque les soins de santé grèvent 4 \$ de chaque tranche de 10 \$ de dépenses de programmes. Le tableau 1.2 illustre la taille de chaque grande catégorie de dépenses.

TABEAU 1.2 Dépenses de programmes; plus récents niveaux et taux de croissance

	Montant en milliards de dollars en 2010-2011	Part des dépenses de programmes (%)	Taux de croissance annuelle moyenne, 2001-2002 à 2010-2011 (%)
Santé	44,8	40,3	7,1
Éducation, écoles primaires et secondaires	21,9	19,7	4,5
Éducation postsecondaire	6,1	5,5	8,2
Services sociaux	13,0	11,7	6,2
Toutes les autres dépenses de programmes	25,5	22,9	8,5
Total des dépenses de programmes	111,2*	100,0	6,8

*Le total ne correspond pas à la somme des chiffres, qui ont été arrondis.

Pour illustrer l'incidence du secteur de la santé sur toutes les dépenses de programmes, nous pouvons nous servir tout d'abord du budget de 2011, dans lequel on projetait implicitement des augmentations annuelles de 3,0 % des dépenses en santé jusqu'en 2017-2018. Si ces dépenses augmentent à un rythme de 3,0 % par année, on devra réduire de 0,7 % par année toutes les autres dépenses de programmes pour atteindre notre objectif global de limiter à 0,8 % la croissance des dépenses de programmes. Élargissons la portée de cet exercice. Si on accorde une augmentation annuelle de 3,0 % des dépenses du secteur de la santé et de 1,0 % de celles du secteur de l'éducation et des services sociaux (les taux d'aide sociale n'ayant toujours pas récupéré la baisse de 21 % de 1995), les dépenses de tous les autres secteurs devront donc être réduites de 3,8 % en moyenne par année, pour une diminution cumulative de près de 24 % du niveau des dépenses au cours de la période de sept ans.

Examinons ce scénario. Si les dépenses du secteur de la santé augmentent à un taux annuel de 3 %, le rythme de croissance équivaudra à moins de la moitié du rythme affiché récemment (6,3 % par année au cours des cinq dernières années). Malgré cela, elles évinceraient tout le reste jusqu'à un certain point. Si les dépenses du secteur de l'éducation postsecondaire augmentaient de 1 % par année, elles ne suivraient pas le rythme d'augmentation prévu de l'effectif. Il y aurait donc réduction du financement accordé pour chaque étudiant, en termes nominaux, et cette réduction serait encore plus marquée en tenant compte de l'inflation.

La réduction annuelle de 3,8 % des dépenses de tous les autres secteurs serait presque impossible à gérer. La perspective de compressions toujours plus importantes année après année forcerait les ministères à simplement éliminer certaines activités ou à imposer une réduction unique de 24 % et à faire face à l'avenir avec un budget établi au nouveau niveau inférieur. Dans certains cas, des réductions de ce genre ne seraient pratiquement pas possibles sur le plan technique ou exigeraient la prise de décisions pouvant être improductives. Par exemple, une portion considérable de la catégorie « tous les autres secteurs » est constituée du coût de l'amortissement des immobilisations en place (surtout des projets d'infrastructure), des cotisations du gouvernement aux régimes de retraite actuels des employés du secteur public et du coût des contrats d'électricité. Ces postes qui, en 2017-2018, représenteront plus de 31 % des dépenses de tous les autres secteurs, ne peuvent être réduits. Cela signifie qu'il faudrait procéder à une réduction annuelle de l'ordre de 6,4 % des dépenses de tous les postes, sauf ces postes fixes, pour une diminution cumulative de plus de 37 % sur sept ans.

Il y a aussi les programmes dont les coûts sont partagés avec le gouvernement fédéral. Par conséquent, si la province diminue de 100 millions de dollars les fonds accordés aux programmes dont elle partage les coûts (40 %) avec le gouvernement fédéral (60 %), la contribution du gouvernement d'Ottawa diminuerait de 150 millions de dollars et les dépenses totales dans la province seraient réduites de 250 millions de dollars. Le fardeau des restrictions pèserait ainsi encore plus lourd sur d'autres programmes.

Voilà une illustration simplifiée des genres de choix que la population de l'Ontario devra faire au cours des prochains mois. Un autre choix qui s'offre à elle a trait à la rémunération de la main-d'oeuvre. Puisque le total des traitements, salaires et avantages sociaux représente environ la moitié de toutes les dépenses de programmes, il est difficile d'imaginer qu'on puisse contenir la croissance annuelle de ces dépenses à 0,8 % si les coûts de main-d'oeuvre augmentent de beaucoup plus que cela.

Après avoir élaboré un certain nombre de scénarios pour les dépenses de programmes, nous avons décidé d'en recommander un qui exige des économies encore plus considérables du secteur des soins de santé pour permettre une croissance plus importante des dépenses dans d'autres programmes. Comme nous le décrirons en détail au chapitre 5, Santé, nous croyons qu'il est possible de réaliser des gains d'efficacité au sein du système de santé qui permettront aux fournisseurs de soins de santé de dispenser les services dont la population de l'Ontario a besoin en évitant des augmentations annuelles du genre de celles que nous avons enregistrées au cours des dernières années.

Recommandation 1-1 : Nous recommandons que les changements annuels suivants soient apportés aux dépenses de programmes jusqu'en 2017-2018 :

- Soins de santé – plus 2,5 %
- Éducation (paliers primaire et secondaire) – plus 1,0 %
- Éducation postsecondaire (sauf formation) – plus 1,5 %
- Services sociaux – plus 0,5 %
- Tous les autres programmes – moins 2,4 %. Comme dans l'exemple cité, cela exigerait des restrictions encore plus importantes pour tous les postes sauf les postes fixes mentionnés précédemment. Dans ce cas, la réduction serait de l'ordre de 4,5 %.

Ce scénario fait en sorte que les subventions accordées au secteur de l'éducation postsecondaire suivront presque le même rythme de croissance que celui de l'effectif et offre une voie plus réaliste pour les dépenses affectées aux secteurs autres que la santé, l'éducation et les services sociaux. Pour ces secteurs, cela représente tout de même des restrictions très importantes, soit une diminution cumulative du niveau de dépenses de quelque 15,6 % sur sept ans, même si une grande partie des dépenses de la catégorie « tous les autres secteurs » doit être versée dans le cadre d'ententes historiques telles que les ententes relatives à l'amortissement et aux cotisations de retraite. Dans d'autres cas, il ne serait simplement pas judicieux de réduire ces dépenses, comme celles qui font partie d'ententes de partage des coûts, car la province perdrait ainsi des fonds fédéraux. Pour tout poste autre que les postes fixes, la diminution cumulative serait d'environ 27 % sur sept ans.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les dépenses de programmes augmenteraient de 6,3 milliards de dollars entre 2010-2011 et 2017-2018. Notre recommandation exigerait les changements suivants aux principales catégories de programmes : santé, augmentation de 8,4 milliards de dollars; éducation (paliers primaire et secondaire), augmentation de 1,6 milliard de dollars; éducation postsecondaire, augmentation de 0,7 milliard de dollars; services sociaux, augmentation de 0,5 milliard de dollars; tous les autres programmes, diminution de 4,0 milliards de dollars⁷.

⁷ Ces postes totalisent 7,2 milliards de dollars. La réserve de fonctionnement augmenterait de 0,3 milliard de dollars, mais les économies de fin d'exercice, une caractéristique courante du processus d'élaboration du budget de l'Ontario, entraîneraient une réduction de 1,2 milliard de dollars. L'augmentation des dépenses de programmes totaliserait ainsi 6,3 milliards de dollars.

Conclusion

Les finances de l'Ontario ne sont pas encore dans une situation critique et, en prenant des mesures décisives sans tarder, on pourra éviter une crise. Les crises provoquent toujours l'action, mais aussi, presque inévitablement, la prise de mauvaises décisions publiques. Devant apporter d'importantes corrections à très court terme, les gouvernements optent pour ce qui semble être des solutions rapides et faciles, mais trop souvent répondent aux besoins du moment présent en hypothéquant les générations futures. Les mesures prises actuellement par de nombreux États américains qui sont aux prises avec les effets de la récession et une très lente reprise devraient servir d'avertissement. Ils ont presque tous l'obligation constitutionnelle d'équilibrer leur budget et nombre d'entre eux réagissent aux baisses soudaines de revenus en effectuant des réductions de dépenses totalement inappropriées, comme des compressions énormes dans les budgets de l'éducation qui auront des effets négatifs sur la vie des enfants pendant des décennies.

Les leçons tirées du passé et de ce qui se passe ailleurs aujourd'hui sont claires : le gouvernement doit prendre des mesures financières audacieuses tôt, avant que les défis actuels ne se transforment en crise. Contrairement aux crises, on peut relever les défis en prenant des mesures sensées, fermes et même audacieuses qui s'attaquent aux problèmes de façon méthodique en échelonnant les changements qui s'imposent sur plusieurs années, donnant ainsi la chance aux gens de s'y adapter. La décision du gouvernement de créer la Commission et de lui donner un vaste mandat consistant à se pencher sur les problèmes financiers à court et à long terme indique qu'il a l'intention de s'attaquer à ces défis et d'éviter toute crise. Nous visons dans le présent rapport à proposer le genre de mesures qui permettront de réaliser cet objectif.

TABLEAU 1.3 Hypothèses économiques

	Chiffres réels	Prévisions								Taux de croissance annuelle composé	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2010-2015	2015-2018
PIB réel (millions \$)											
Budget de l'Ontario 2011 – MF*	527 813	540 481	555 073	570 060	584 882	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Énoncé écon. d'automne 2011 – MF	527 813	537 314	546 985	560 660	575 237	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Moyenne du secteur privé en nov.	527 813	538 369	548 598	562 862	578 059	591 933	607 323	621 291	634 960	2,3 %	2,4 %
Hypothèses de la Commission	527 813	537 314	546 985	560 660	575 237	589 043	600 824	612 840	625 097	2,2 %	2,0 %
Taux de croissance annuelle du PIB réel en pourcentage											
Budget de l'Ontario 2011 – MF*	3,0	2,4	2,7	2,7	2,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Énoncé écon. d'automne 2011 – MF	3,0	1,8	1,8	2,5	2,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Moyenne du secteur privé en nov.	3,0	2,0	1,9	2,6	2,7	2,4	2,6	2,3	2,2		
Hypothèses de la Commission	3,0	1,8	1,8	2,5	2,6	2,4	2,0	2,0	2,0		
Déflateur du PIB											
Budget de l'Ontario 2011 – MF*	116,0	118,5	121,3	123,8	126,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Énoncé écon. d'automne 2011 – MF	116,0	118,6	120,8	123,0	125,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Moyenne du secteur privé en nov.	116,0	119,0	121,3	123,6	125,8	128,0	130,2	132,4	134,6	2,0 %	1,7 %
Hypothèses de la Commission	116,0	118,6	120,8	123,0	125,3	127,6	130,0	132,4	134,9	1,9 %	1,9 %
PIB nominal (millions \$)											
Budget de l'Ontario 2011 – MF*	612 494	640 669	673 343	705 663	738 134	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Énoncé écon. d'automne 2011 – MF	612 494	636 996	660 563	689 627	720 661	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Moyenne du secteur privé en nov.	612 494	640 669	665 655	695 609	726 912	757 442	790 769	822 400	854 474	4,3 %	4,1 %
Hypothèses de la Commission	612 494	636 996	660 563	689 627	720 661	751 649	780 963	811 421	843 066	4,2 %	3,9 %
Taux de croissance annuelle du PIB nominal en pourcentage											
Budget de l'Ontario 2011 – MF*	5,3	4,6	5,1	4,8	4,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Énoncé écon. d'automne 2011 – MF	5,3	4,0	3,7	4,4	4,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Moyenne du secteur privé en nov.	5,3	4,6	3,9	4,5	4,5	4,2	4,4	4,0	3,9		
Hypothèses de la Commission	5,3	4,0	3,7	4,4	4,5	4,3	3,9	3,9	3,9		
Taux des bons du Trésor de trois mois* (%)											
Budget de l'Ontario 2011 – MF*	0,6	1,4	2,6	2,7	2,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Énoncé écon. d'automne 2011 – MF	0,6	0,9	1,2	2,3	2,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Moyenne du secteur privé en nov.	0,6	0,9	1,1	1,8	2,9	3,6	4,2	4,5	4,6		
Hypothèses de la Commission	n.d.	0,9	1,0	1,8	3,0	3,6	4,0	4,0	4,0		
Taux des obligations de 10 ans du gouvernement* (%)											
Budget de l'Ontario 2011 – MF*	3,2	3,4	4,0	4,3	4,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Énoncé écon. d'automne 2011 – MF	3,2	2,8	2,7	4,0	4,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Moyenne du secteur privé en nov.	3,2	2,8	2,5	3,3	4,1	4,6	4,8	5,1	5,1		
Hypothèses de la Commission	3,2	2,8	2,5	3,3	4,2	4,8	5,0	5,0	5,0		

* Taux d'intérêt du gouvernement du Canada. Les hypothèses concernant les taux d'intérêt reposent sur les estimations du secteur privé.

n.d. = données non disponibles. MF=Ministère des Finances.

Pour que les projections soient comparables, le PIB de 2010 est comparé aux Comptes économiques provinciaux les plus récents, ce qui entraîne une divergence par rapport aux chiffres indiqués dans le budget.

Chapitre 2 : Le défi financier en contexte

Il ne sera pas facile de combler l'écart budgétaire d'ici 2017-2018. Cela dit, un grand nombre de gouvernements canadiens ont réglé de graves problèmes financiers au cours des 20 dernières années et, ce faisant, ont renforcé leur capacité de relever de nouveaux défis. La plupart de ces problèmes se sont produits dans les années 1990, lorsqu'une grave récession a donné suite à une reprise hésitante qui a fini par prendre suffisamment d'ampleur pour déboucher sur une croissance vigoureuse. Cette croissance économique a aidé les gouvernements à retourner à une situation budgétaire saine. Malgré cela, nombre de gouvernements ont restreint leurs dépenses – certains d'entre eux de façon importante – et d'autres ont même haussé les impôts afin d'équilibrer leur budget. On peut tirer des leçons de ces périodes de restrictions, mais le message qu'elles véhiculent – à savoir que des solutions existent – doit être tempéré cette fois-ci par le fait qu'on s'attend à ce que la croissance économique ne suffise pas à elle seule à redresser la situation. En fait, il se pourrait que, contrairement à ce qui s'est produit dans les années 1990, elle ne change pas grand-chose.

Les années 1990

Sur la scène nationale, l'exemple le plus connu d'élimination du déficit est le plan¹ mis en oeuvre par le gouvernement Chrétien en 1995, qui a mené à l'élimination du déficit en 1998. Quatre provinces ayant pris des mesures vigoureuses d'élimination du déficit retiennent notre attention. Il s'agit de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, dont la situation est la plus pertinente. Les auteurs d'une étude² ont conclu que, « malgré la situation différente dans laquelle ils se trouvaient et l'approche que chacun a décidé d'adopter, tous ces gouvernements ont atteint leurs objectifs ». Ces gouvernements ont un dénominateur commun, soit le fait qu'ils ont accordé une place beaucoup plus grande à la restriction des dépenses et aux compressions qu'aux augmentations des impôts et taxes.

Les années 1990 ont été marquées par la réduction des déficits au Canada à la suite d'une grave récession qui a réduit les revenus des gouvernements et accru leur dette. Après avoir accepté la hausse des déficits pendant une génération, la population a demandé aux gouvernements de faire preuve d'une plus grande responsabilité financière, particulièrement au palier fédéral, mais aussi dans un grand nombre de provinces, spécialement celles dont la dette avait augmenté rapidement.

¹ Le gouvernement Chrétien a pris des mesures de restriction en 1994, au cours de sa première année au pouvoir, mais elles ont été généralement considérées comme trop timides, particulièrement par les marchés des capitaux.

² Cette section repose en grande partie sur l'article de Don Drummond et de Sonya Gulati, de Services économiques TD, publié le 29 novembre 2010 et intitulé « New Brunswick Faces Tough Fiscal Choices Ahead ». Les chiffres présentés proviennent tous des Tableaux de référence financiers (TRF) publiés tous les ans par Finances Canada, qui comprennent des redressements afin d'uniformiser les données en raison des différences comptables entre les territoires de compétence. Par conséquent, certaines données tirées des TRF diffèrent de celles publiées par le ministère des Finances de l'Ontario. Il faut être prudent lorsqu'on compare les provinces entre elles en se servant des données extraites des TRF en raison des différences entre leurs systèmes comptables.

La dette du gouvernement fédéral a atteint les deux tiers du PIB annuel en 1993-1994. Au cours de cet exercice, le nouveau gouvernement de Jean Chrétien a été élu après avoir promis de réduire le déficit – qui avait atteint 5,6 % du PIB au cours de l'exercice précédent – pour le ramener à 3,0 % du PIB sur trois ans. Les marchés des capitaux étaient alors très volatils, car les investisseurs ne croyaient pas à l'engagement du Canada de réduire son déficit. Cette situation a convaincu le gouvernement de prendre des mesures encore plus vigoureuses en 1995. Il a donc réduit considérablement le budget de fonctionnement des ministères, ainsi que les subventions et contributions qu'ils accordaient. Dans un grand nombre de cas, ces réductions ont été de l'ordre de 15 à 25 % et parfois encore plus. En outre, les transferts aux provinces ont été réduits considérablement, soit de plus de 21 % sur deux ans.

Au bout du compte, sept des huit dollars requis pour éliminer le déficit provenaient de la restriction des dépenses plutôt que des mesures productrices de revenus. Le budget fédéral a été équilibré en 1997-1998. Par la suite, les impôts ont été réduits à plusieurs reprises et les dépenses ont recommencé rapidement à augmenter, mais le gouvernement fédéral a continué d'équilibrer son budget – et a même affiché de nombreux excédents – pendant plus d'une décennie. La réduction rapide du déficit pendant les trois années ayant mené à son élimination a calmé les marchés des capitaux, ce qui a permis à la Banque du Canada de réduire les taux d'intérêt. Pendant cette période, la croissance économique vigoureuse a haussé considérablement les revenus. Les dépenses de programmes totales, qui avaient atteint un sommet en 1994-1995, ont diminué de près de 10 % au cours des deux premières années de la période de restrictions et, pendant cinq ans, sont demeurées inférieures au sommet atteint avant l'application de ces restrictions.

Il ne faut pas oublier que la baisse des taux d'intérêt et la croissance vigoureuse de l'économie – non seulement au Canada, mais dans le monde entier et particulièrement aux États-Unis – ont aidé grandement tant le gouvernement fédéral que les provinces à régler leurs problèmes financiers. Le Canada a vu ses échanges commerciaux augmenter considérablement et a eu la chance d'être l'un des rares pays à prendre des mesures de réduction budgétaire. La conjoncture économique est tout autre aujourd'hui. La croissance mondiale est chancelante, notamment parce qu'un grand nombre de gouvernements tentent simultanément de rectifier le tir quant à leur régime fiscal et de réduire leur dette.

Au cours de l'exercice 1992-1993, l'Alberta a commencé à éliminer son déficit. Le nouveau premier ministre progressiste-conservateur, Ralph Klein, avait hérité d'un déficit équivalant à 4,4 % du PIB et d'une dette représentant 15,8 % du PIB, une situation quasi inimaginable dans une province qui n'avait aucune dette à peine six ans auparavant. M. Klein a promis d'équilibrer le budget en trois ans et d'effacer la dette en 10 ans. Il a atteint ces deux objectifs plus tôt que prévu. La province a affiché un excédent en deux ans à peine (en 1994-1995) et a remboursé sa dette en huit ans (en 2000-2001). Le premier ministre Klein est parvenu à ce résultat uniquement en réduisant les dépenses et les services. Il a réduit les dépenses considérablement dans tous les ministères, y compris ceux de la santé et de l'éducation, et abaissé les taux d'aide sociale de près de 20 % en trois ans. Près de 10 000 postes ont été éliminés dans la fonction publique et le salaire des fonctionnaires restants a été réduit. De plus, la prestation d'un grand nombre de services sociaux a été confiée à des organismes non gouvernementaux. Fait important à noter, les dépenses de programmes totales ont diminué de près de 22 % en trois ans, soit entre 1992-1993 et 1995-1996, et sont demeurées inférieures au sommet atteint en 1992-1993 pendant six ans, soit jusqu'en 1998-1999.

La Saskatchewan était dans une position encore plus périlleuse. Lorsqu'il a été élu en 1991, le premier ministre néo-démocrate Roy Romanow a pris les rênes d'une province sur le point de ne pas pouvoir financer sa dette de 6 milliards de dollars. Cette dette, qui équivalait à 17,4 % du PIB en 1990-1991, avait augmenté de plus de 10 points de pourcentage et représentait 28 % du PIB en 1991-1992. La situation de la Saskatchewan était si grave que « le gouvernement fédéral a dû accorder une aide financière d'urgence et élaborer un plan de secours au cas où la province ne pourrait pas mobiliser les fonds nécessaires sur les marchés obligataires étrangers »³. Le gouvernement Romanow a réduit les dépenses et augmenté les impôts dans le cadre d'un plan baptisé « The Saskatchewan Way ». À l'instar de celui de l'Alberta, ce plan prévoyait le maintien à long terme des dépenses de programmes en deçà du sommet atteint en 1990-1991. Toutefois, dans le cas de la Saskatchewan, la différence entre ce sommet et le niveau le plus bas des dépenses n'a été que de 10 %. Par contre, les mesures de restriction ont été appliquées pendant sept ans, soit jusqu'en 1997-1998, un an de plus que celles de l'Alberta. Les dépenses des ministères ont été réduites, le salaire des fonctionnaires a été gelé et la taille du gouvernement a diminué. La réforme du régime d'aide sociale, qui comprenait des suppléments au revenu gagné et des programmes de formation, a encouragé les bénéficiaires à devenir plus autonomes. En fin de compte, il n'a fallu que trois ans à la Saskatchewan pour rétablir l'équilibre budgétaire.

³ Drummond et Gulati, p. 10.

Le Nouveau-Brunswick, qui a connu deux périodes de restrictions sous la gouverne du premier ministre libéral Frank McKenna, a obtenu des résultats mitigés. La première période de restrictions a commencé en 1986-1987, lorsque le déficit de la province représentait 3,5 % du PIB, ce qui a porté le ratio dette-PIB à 24,7 %. Trois ans plus tard, en 1989-1990, le déficit était passé de 368 millions de dollars à 24 millions de dollars, en raison surtout de la hausse des revenus. La croissance des dépenses de programmes a ralenti, mais n'a jamais cessé. Toutefois, le retour à un budget quasi équilibré a été de courte durée. En 1991-1992, sous l'effet de la récession, le déficit est remonté à 2,6 % du PIB et le ratio d'endettement, qui avait été ramené à 23 % au cours de la période de restrictions, a atteint 26,4 %. Cette fois-ci, la compression des dépenses, qui n'ont augmenté que de 0,7 % en moyenne par année, conjuguée à des mesures d'augmentation des revenus a produit un excédent budgétaire en quatre ans. Les dépenses du gouvernement n'ont pas été beaucoup ciblées, ni pendant une période prolongée; elles ont diminué pendant un an seulement au cours de cette période et sont demeurées inférieures pendant deux ans à ce qu'elles étaient avant l'entrée en vigueur des restrictions.

Les citoyens de la province se souviennent particulièrement de la situation de l'Ontario dans les années 1990. Un excédent négligeable affiché en 1989-1990, lorsque la dette ne représentait que 12,7 % du PIB, a marqué la fin de la prospérité économique des années 1980. Il s'en est suivi une grave récession et cinq années de déficits, soit de 1990-1991 à 1994-1995, au cours desquelles la dette a atteint 29,2 % du PIB. À l'issue de l'élection de 1995, le Parti progressiste-conservateur, dirigé par Mike Harris, a été porté au pouvoir grâce à une plate-forme appelée la « Révolution du bon sens » (RBS). Cette plate-forme établissait quatre objectifs clés : la réduction des impôts, l'équilibre budgétaire, la réduction de la taille du gouvernement et une plus grande responsabilité économique individuelle. Le nouveau gouvernement a mis en oeuvre une grande partie de sa plate-forme. Il a restreint les dépenses, sauf dans le secteur de la santé. Les deux mesures les plus dramatiques ont été une réduction de 22 % des taux d'aide sociale et le transfert de la responsabilité de programmes aux municipalités. Ces mesures ont été en partie contrebalancées, sur le plan financier, par d'autres modifications apportées aux relations entre le gouvernement de l'Ontario et les municipalités et la réduction connexe des dépenses au titre de l'aide sociale. L'impôt sur le revenu des particuliers a été réduit de près de 30 % sur plusieurs années et un nouvel impôt-santé a été prélevé auprès des contribuables à revenu élevé pour couvrir une partie de la hausse des coûts dans le secteur de la santé. L'impôt des sociétés a lui aussi été réduit.

Une croissance vigoureuse de l'économie et des revenus après 1995 a aidé la province à équilibrer son budget en 1999-2000. Les dépenses avaient alors recommencé à augmenter. Bien que le gouvernement Harris soit toujours considéré comme un gouvernement ayant fait des compressions des dépenses importantes et durables, la réalité est tout autre. Par rapport au pic de 1995-1996, les dépenses de programmes n'ont diminué que de 4,1 % et sont demeurées inférieures à ce pic pendant trois ans seulement. Si on les compare à celles de l'Alberta et de la Saskatchewan, les mesures de restriction prises par l'Ontario ont été moins draconiennes et de beaucoup plus courte durée. Même le Québec a réduit davantage ses dépenses de programmes, par rapport à l'Ontario, pendant cette période, soit d'un taux de 4,6 % entre 1994-1995 et 1996-1997.

Il n'est jamais facile de contenir les dépenses de programmes, surtout lorsque les gouvernements font face à des pressions constantes pour qu'ils haussent leurs dépenses. L'inflation, la croissance démographique, les revendications salariales et l'ampleur des besoins incitent toutes les gouvernements à hausser leurs dépenses, comme le font les groupes d'intérêt qui défendent ardemment diverses causes, dont bon nombre sont louables. Étant donné que le gouvernement actuel fait face à des défis semblables à ceux du gouvernement Harris, la situation de l'Ontario dans les années 1990 mérite que l'on s'y attarde.

Précisions sur la situation de l'Ontario

Le chapitre 1, La nécessité de prendre des mesures financières décisives, décrit notre scénario pour la période de sept ans comprise entre 2010-2011 et 2017-2018. Nous allons maintenant comparer, de façon générale, la voie que nous avons tracée et la période la plus récente, dans les années 1990, au cours de laquelle la province accusait un déficit substantiel. Nous avons choisi la période de six ans comprise entre 1993-1994, lorsque le déficit était de 11,2 milliards de dollars, et 1999-2000, lorsque le gouvernement a affiché un excédent de 1,0 milliard de dollars⁴.

Nous allons tout d'abord aborder la question des revenus. Notre scénario privilégié prévoit que les revenus augmenteront de 3,4 % par année de 2010-2011 à 2017-2018. Il s'agit d'une hausse beaucoup plus modeste que celle enregistrée au cours de la période de reprise qui a suivi la situation déficitaire des années 1990. Entre 1993-1994 et 1999-2000, les revenus ont affiché un taux de croissance solide de 4,7 % par année, même si les impôts ont été réduits après 1995. La fin des années 1990 a été une période de croissance économique soutenue qui a généré des revenus considérables pour le gouvernement provincial. L'expansion économique est survenue à point nommé, car les paiements de transfert fédéraux ont diminué pendant cette période tandis que le gouvernement fédéral s'efforçait d'éliminer son propre déficit. Toutefois, les revenus autonomes de l'Ontario ont augmenté considérablement.

⁴ Nous aurions préféré commencer notre comparaison des années 1990 avec l'exercice 1992-1993 pour deux raisons. Premièrement, le déficit déclaré a atteint un sommet au cours de cet exercice. Deuxièmement, cela nous aurait donné une période de sept ans dans les années 1990 que l'on aurait pu comparer à la période de sept ans prenant fin en 2017-2018 que nous utilisons. Toutefois, le gouvernement a remplacé la comptabilité de caisse par la comptabilité d'exercice en 1993-1994. Par conséquent, les données de 1992-1993 ne sont plus comparables. L'excédent déclaré de 0,7 milliard de dollars en 1999-2000 a été redressé pour éliminer une autre modification comptable découlant de la restructuration de l'industrie de l'électricité de l'Ontario.

Les revenus tirés de l'impôt sur le revenu des particuliers ont augmenté de 26,2 % seulement entre 1993-1994 et 1999-2000, un taux de croissance extrêmement faible compte tenu de la hausse de 39,4 % du PIB nominal sous-jacent pendant cette période. Cette situation s'explique par le fait que les revenus fiscaux sont généralement très élastiques lorsqu'une récession donne suite à une période de croissance économique vigoureuse. Autrement dit, les revenus fiscaux ont tendance à croître plus rapidement que le PIB si les taux d'imposition ne changent pas. Or, les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers ont diminué considérablement entre 1995 et 1999. Toutefois, les revenus générés par la taxe de vente au détail se sont accrus de 55,3 % et ceux tirés de l'impôt sur le revenu des sociétés ont plus que doublé. Deux autres sources de revenus ont affiché une croissance vigoureuse : les revenus provenant des entreprises publiques, en raison surtout de l'expansion des activités de loterie et de jeu; et les autres formes de revenus, en raison de la hausse des revenus versés à la province par les municipalités. Le gouvernement de l'époque a transféré la responsabilité de divers programmes aux municipalités mais, pendant une période de transition, les municipalités ont remboursé à la province le coût des services qu'elle dispensait pour leur compte.

Par rapport à la taille de l'économie provinciale, les revenus autonomes représentaient 15,9 % du PIB en 1999-2000. En 2010-2011, ils représentaient une part encore plus faible, soit 13,65 %. Étant donné que le scénario de statu quo de la Commission pour les sept prochaines années suppose que la croissance des revenus sera inférieure à celle de l'économie dans son ensemble, cette part diminuera à nouveau et n'équivaudra qu'à 13,09 % du PIB si aucune mesure n'est prise pour accroître les revenus. Dans le chapitre 1, La nécessité de prendre des mesures financières décisives, nous avons recommandé une série de mesures pouvant générer des revenus de près de 2 milliards de dollars d'ici 2017-2018. Ces mesures, qui visent le tabac de contrebande, l'économie souterraine, les questions liées à la perception, les dépenses fiscales et la hausse des revenus des sociétés de la Couronne, feraient passer la part des revenus autonomes à 13,33 % d'ici 2017-2018. Les transferts fédéraux liés aux mesures récentes de stimulation de l'économie et à la transition à la TVH prendront fin au cours des prochaines années. On s'attend à ce que les transferts représentent 3,3 % du PIB d'ici 2017-2018, une baisse par rapport au taux de 3,8 % en 2010-2011.

On sait qu'il ne sera pas facile d'atteindre l'objectif énoncé dans le budget de 2011 de parvenir à l'équilibre entre les dépenses et les revenus d'ici 2017-2018. Malgré cela, le budget indique clairement que le gouvernement provincial doit contenir les dépenses au cours des sept prochaines années, soit jusqu'en 2017-2018. Son scénario pour l'exercice cible prévoit que les dépenses de programmes seront de 124,9 milliards de dollars; les revenus, de 142,2 milliards de dollars; les frais d'intérêt, de 16,3 milliards de dollars et la réserve, de 1 milliard de dollars, de sorte que le budget serait équilibré.

Fait étonnant, les implications de ce niveau de dépenses visé sont passées presque inaperçues au sein du public depuis la publication du budget. Les dépenses de programmes visées de 124,9 milliards de dollars représentent une hausse de 10,2 % par rapport aux dépenses de 113,3 milliards de dollars estimées dans le budget pour 2010-2011, une augmentation de 1,4 % par année⁵. Toutefois, en supposant que la population augmentera de 1,2 % par année et le taux d'inflation, de 2,2 % par année, le scénario présenté par le gouvernement dans son budget laisse entrevoir une baisse soutenue des dépenses de programmes réelles par habitant qui s'établirait en moyenne à 1,9 % par année. La comparaison de ces données avec celles de la période comprise entre 1993-1994 et 1999-2000 s'avère surprenante. Au cours de cette période, les dépenses de programmes réelles par habitant ont diminué d'un taux annuel de 2,0 %. La population de l'Ontario ne l'a peut-être pas remarqué, mais le budget de 2011 prévoit que, pendant sept ans, les dépenses de programmes réelles par habitant diminueront presque au même rythme qu'elles l'ont fait pendant les années 1990.

Malheureusement, tel qu'indiqué dans le chapitre 1, La nécessité de prendre des mesures financières décisives, la Commission estime que ces mesures ne seront pas suffisantes. Comme nos prévisions de la croissance des revenus sont plus prudentes, notre scénario laisse croire que les dépenses de programmes réelles par habitant devront diminuer de 2,5 % par année.

Si les compressions des années 1990 semblent plus faibles que ce dont se souviennent un grand nombre d'Ontariennes et d'Ontariens, il ne faut pas oublier que, en 1999-2000, la dernière année de la période que nous utilisons, les dépenses de programmes totales ont augmenté de 3,0 %. Le gouvernement de l'époque se dirigeait vers un budget équilibré et a délié les cordons de la bourse cette année-là, surtout pour atténuer les pressions de plus en plus fortes qui s'exerçaient depuis le début des compressions six ans plus tôt. La hausse des dépenses a été particulièrement évidente dans le secteur de la santé, où elles se sont accrues de 11,4 % cette année-là. Il importe de rappeler que la réduction de 22 % des taux d'aide sociale est un élément clé des années Harris. Comme ces taux n'ont pratiquement pas augmenté depuis, cette possibilité n'existe pas aujourd'hui. Par conséquent, la restriction des dépenses dans d'autres secteurs devra être encore plus prononcée.

On peut tirer une leçon des mesures de restriction prises dans le passé. Les gouvernements peuvent limiter les dépenses pendant un certain temps en prenant des mesures extraordinaires pour contenir les coûts de rémunération, en remettant à plus tard des projets d'immobilisations et en lésinant sur l'entretien de l'infrastructure. Toutefois, s'ils ne procèdent pas à une réforme fondamentale des programmes de dépenses, les pressions antérieures se feront sentir à nouveau et les gouvernements venant d'équilibrer leur budget auront davantage de difficulté à y résister. L'expérience qu'a vécue l'Ontario dans les années 1990 est particulièrement instructive à cet égard car, malgré les mesures de réforme mises en oeuvre dans plusieurs secteurs et domaines, notamment les hôpitaux, les écoles et les relations municipales, les pressions financières ont continué de s'accroître.

⁵ Les dépenses de programmes réelles ont été de 111,2 milliards de dollars en raison d'économies plus importantes que prévu en fin d'exercice.

Revenus et dépenses : Comparaison de l'Ontario avec les autres provinces

Il est toujours instructif – et parfois étonnant – de nous comparer à d'autres provinces.

Par exemple, les revenus du gouvernement de l'Ontario générés par l'économie provinciale sont inférieurs à ceux de presque toutes les autres provinces. De 1981 à 2006, les revenus totaux de l'Ontario ont été les plus faibles au Canada, se situant dans une petite fourchette allant de 14,5 à 16,6 % du PIB. De 2007 à 2009, l'Alberta s'est classée derrière l'Ontario, ses revenus représentant en moyenne 14,3 % du PIB comparativement à 16,3 % en moyenne pour l'Ontario, qui se classait en avant-dernière position⁶. Selon les données les plus récentes, le Québec, le Manitoba et les quatre provinces de l'Atlantique ont généré les revenus les plus élevés, qui se situent entre 23 et 33 % du PIB.

Il y a deux principales sources de revenus pour une province : les transferts du gouvernement fédéral et les revenus qu'elle génère, qui proviennent surtout de l'impôt sur le revenu des particuliers et les bénéfices des sociétés, ainsi que de la taxe de vente au détail. Pour les provinces plus pauvres, les transferts du gouvernement fédéral ont toujours été une importante source de revenus. Ces transferts ont représenté en moyenne de 36 à 43 % des revenus dans les provinces de l'Atlantique au cours de la dernière décennie pour laquelle on dispose de données (de 2000 à 2009). En Ontario, les transferts représentaient 14,8 % des revenus pendant cette période, bien qu'ils soient en hausse depuis quelque temps. Traditionnellement, l'Alberta est la province qui compte le moins sur les transferts fédéraux; l'Ontario et la Colombie-Britannique occupant l'un et l'autre la deuxième position à cet égard. Toutefois, en 2009, 18,7 % des revenus de l'Ontario provenaient du gouvernement fédéral⁷, ce qui a placé la province au troisième rang parmi les provinces qui comptent le moins sur les transferts fédéraux pour leurs revenus. L'Alberta (13,8 %) et la Colombie-Britannique (17,6 %) affichent de meilleurs résultats à cet égard.

⁶ Ces données reposent sur les Comptes économiques provinciaux préparés par Statistique Canada. Les données les plus récentes portant sur les gouvernements remontent à 2009.

⁷ Le chiffre de 20 % indiqué dans le chapitre 1, La nécessité de prendre des mesures financières décisives, est fondé sur les données des Comptes publics de l'Ontario.

Le reste des revenus de l'Ontario provient de ses propres sources. De 1981 à 2003, la part des revenus autonomes du gouvernement de l'Ontario par rapport au PIB, qui représente le fardeau fiscal du gouvernement pesant sur la province, était la plus faible au pays, soit 13,3 % en moyenne pendant cette période. En 2004, l'Ontario a perdu cette distinction lorsque Terre-Neuve-et-Labrador puis l'Alberta ont devancé la province à ce chapitre. Toutefois, en 2009, le fardeau fiscal de l'Ontario, qui équivalait à 13,2 % du PIB, se classait au deuxième rang au Canada parmi les fardeaux les plus faibles. Seule l'Alberta avait un taux inférieur (11,6 %). La moyenne de toutes les provinces pour cette année était de 14,6 %. Les revenus autonomes du Québec représentaient 19,9 % du PIB en 2009, ce qui en faisait de loin la province où les impôts étaient les plus élevés au Canada⁸.

Les sources de revenus varient d'une province à l'autre. De plus, la capacité des provinces de remplir les coffres de l'État dépend de leurs taux d'imposition et de la mesure dans laquelle chaque assiette fiscale génère des revenus. Les impôts directs des particuliers, un poste des Comptes économiques de la province constitué surtout des impôts sur le revenu des particuliers, génèrent davantage de revenus pour les gouvernements dans une province où le revenu moyen des particuliers est élevé que dans une province où le revenu moyen des particuliers est faible. Par ailleurs, la richesse provenant des ressources naturelles entraîne des différences importantes entre les provinces. Au cours de la période de 10 ans comprise entre 2000 et 2009, un peu plus de 38 % des revenus du gouvernement de l'Alberta provenaient de ce que Statistique Canada classe dans la catégorie des revenus de placements, qui sont constitués du rendement des entreprises appartenant à l'État et des redevances d'exploitation des ressources naturelles. Dans le cas de l'Alberta, il s'agit des redevances d'exploitation du pétrole et du gaz naturel. Les redevances peuvent être une source de revenus très volatile qui fluctue selon les cours des ressources. Au cours de la dernière décennie pour laquelle on possède des données, la part des revenus de l'Alberta provenant des revenus de placements a varié de 26,5 % (en 2009) à 43,9 % (en 2006). L'Ontario ne bénéficie pas de cette richesse facile générée par l'exploitation des ressources. Seulement 4 % environ de ses revenus provenaient des revenus de placements (découlant surtout du rendement des sociétés de la Couronne) au cours des dernières années et cette part est en baisse. Seule l'Île-du-Prince-Édouard compte moins que l'Ontario sur les revenus de placements.

⁸ Pour rendre les données entièrement comparables, les ratios moyens des revenus autonomes de toutes les provinces et du Québec ont été redressés par rapport aux données originales pour tenir compte de l'abattement d'impôt du Québec. Dans les années 1960, le gouvernement fédéral a donné aux provinces la possibilité de ne pas participer à certains programmes fédéraux-provinciaux comme les soins hospitaliers et l'aide sociale. Seul le Québec a choisi de se prévaloir de cette possibilité. Aux termes des arrangements qui ont été pris, le gouvernement fédéral a réduit ou « abattu » l'impôt sur le revenu des particuliers de 13,5 points de pourcentage et le Québec a haussé ses impôts sur le revenu des particuliers d'un montant équivalent. Le Québec reçoit toujours la valeur de ces points d'impôt supplémentaires par l'entremise de son régime d'imposition du revenu au lieu de recevoir des montants en espèces, tandis que les autres provinces reçoivent les montants correspondants en espèces. Dans le budget fédéral, les montants versés au Québec au titre du Transfert canadien en matière de santé, du Transfert canadien en matière de programmes sociaux et de la péréquation sont indiqués de la même façon que les montants transférés aux autres provinces. Toutefois, comme une partie du montant transféré au Québec est sous forme d'impôts fédéraux moins élevés, ce montant est déduit des dépenses au titre des programmes de transfert.

Les impôts indirects, que les gens paient en raison d'une activité quelconque, sont la plus importante source de revenus pour l'Ontario. Outre la taxe de vente provinciale (ou plus précisément la composante provinciale de la TVH), cette catégorie comprend les taxes sur l'essence, les cotisations sociales, les profits découlant des activités de jeu et les droits d'immatriculation des véhicules automobiles. Collectivement, ces impôts représentaient environ 38 % de tous les revenus du gouvernement de l'Ontario au cours de la dernière décennie comparativement à la moyenne nationale de 32 %. L'Ontario compte davantage sur les impôts indirects que toute autre province, devançant la Colombie-Britannique et le Québec, dont le pourcentage est d'un peu plus de 35 %. L'Alberta, qui n'a pas de taxe de vente provinciale, compte le moins sur les impôts indirects (moins de 18 % de ses revenus totaux). Les impôts directs des particuliers se classent au deuxième rang parmi les sources de revenus. Ils représentaient 28 % des revenus totaux du gouvernement de l'Ontario au cours de la dernière décennie comparativement à la moyenne nationale de 24,5 %.

Les impôts directs des sociétés⁹ sont une autre source de revenus importante pour l'Ontario. Ils représentaient 8,5 % du total des revenus en moyenne au cours de la dernière décennie, tout juste derrière l'Alberta (8,6 %). Selon les cours du pétrole et du gaz qui, lorsqu'ils sont élevés, accroissent naturellement les bénéfices des sociétés albertaines du secteur de l'énergie, l'Ontario et l'Alberta occupent l'un ou l'autre le premier rang en tant que province comptant le plus sur les impôts directs des sociétés. Ces provinces devancent nettement les autres provinces dans cette catégorie en raison surtout du nombre plus élevé d'entreprises qui y ont établi leur siège social. Les cotisations sociales (les impôts prélevés pour l'indemnisation des accidentés du travail en sont l'exemple le mieux connu) représentaient 3,7 % des revenus de l'Ontario au cours de la dernière décennie. L'Ontario et le Québec se classent aux premiers rangs dans cette catégorie.

Sur le plan des dépenses, l'Ontario est au bas de l'échelle. Au cours des dix dernières années pour lesquelles on dispose de données, l'Ontario a consacré en moyenne seulement 14,7 % du PIB aux programmes gouvernementaux. Seule l'Alberta, avec 13,1 %, y a consacré une part plus faible. Toutefois, on ne peut pas se fier uniquement aux moyennes. En pourcentage du PIB, les dépenses de programmes du gouvernement de l'Ontario ont atteint un pic de 18 % en 1992, ont diminué pour s'établir à 12,8 % en 2000 et ont augmenté graduellement depuis pour atteindre 17,7 % en 2009, un taux proche de la moyenne nationale de 19,3 %.

⁹ Cette catégorie comprend les entreprises publiques et les impôts provinciaux prélevés sur l'exploitation minière et forestière.

La plus importante catégorie générale de charges est constituée des dépenses affectées aux biens et services, qui comprennent la rémunération de la fonction publique. Cette catégorie représentait en moyenne 8,7 % du PIB au cours de la dernière période de 10 ans (comparativement à 10,3 % pour toutes les provinces) et 10,7 % en 2009 (12,0 % pour toutes les provinces). Les transferts aux administrations locales sont la prochaine catégorie de charges la plus importante. Ils représentaient 3,3 % du PIB au cours de la dernière décennie (3,1 % pour toutes les provinces) et 3,9 % en 2009 (3,5 % pour toutes les provinces). Les transferts aux particuliers, qui renvoient aux services sociaux, représentaient 2,3 % du PIB au cours de la dernière décennie (un taux inférieur au taux de 2,6 % pour toutes les provinces) et 2,7 % en 2009 (là encore un taux inférieur au taux de 2,9 % pour toutes les provinces).

Une des bases de données¹⁰ de Statistique Canada fournit encore plus de précisions sur les dépenses des gouvernements provinciaux. En 2008-2009, la dernière année pour laquelle il y a des données dans le Système de gestion financière, les dépenses totales du gouvernement de l'Ontario représentaient 17,8 % du PIB, ce qui place l'Ontario au troisième rang parmi les provinces ayant les dépenses les plus faibles, la moyenne pour toutes les provinces étant de 19,6 %. Au cours de la dernière décennie, soit de 1998-1999 à 2008-2009, les dépenses ont augmenté en moyenne de 4,8 % par année. Le taux ontarien est donc au quatrième rang parmi les taux les plus faibles au Canada et est inférieur à la moyenne de 5,3 % pour toutes les provinces.

Les dépenses consacrées aux principaux postes budgétaires provinciaux illustrent ce régime de dépenses. Le Système de gestion financière est la seule source permettant de faire des comparaisons :

- Les dépenses consacrées au secteur de la santé représentaient 6,9 % du PIB de l'Ontario, un taux supérieur à la moyenne de toutes les provinces, qui est de 6,6 %. L'Ontario se classait au sixième rang parmi les provinces à ce chapitre.
- Les dépenses consacrées au secteur de l'éducation (enseignement primaire, secondaire et postsecondaire et formation) représentaient 3,5 % du PIB, un taux inférieur à la moyenne canadienne de 3,9 %. L'Ontario se classait au sixième rang à ce chapitre.
- Les services sociaux ont coûté au gouvernement l'équivalent de 2,9 % du PIB, un taux inférieur à la moyenne de 3,3 %. L'Ontario se classait au sixième rang à ce chapitre.
- Toutes les autres dépenses représentaient 4,5 % du PIB, comparativement à 5,8 % pour toutes les provinces. L'Ontario se classait au neuvième rang à ce chapitre.

¹⁰ La base de données du Système de gestion financière est la source de données comparables la plus détaillée sur les finances gouvernementales. Statistique Canada démantèle les données de tous les budgets des gouvernements fédéral et provinciaux et des administrations municipales et reconstruit leurs revenus et leurs dépenses en utilisant la même grille, en faisant abstraction du système comptable utilisé par chaque gouvernement. On produit ainsi un ensemble de données entièrement comparable, ce qui est fort avantageux puisque la plupart des gouvernements utilisent des systèmes comptables différents. Toutefois, cette méthode entraîne un retard dans la disponibilité des données. Les données les plus récentes remontent à 2008-2009.

Un rapport¹¹ publié en 2011 par la Ontario Chamber of Commerce faisait état de la faiblesse des dépenses publiques engagées par l'Ontario. Ce rapport comprenait les comparaisons suivantes :

- Il y avait 633 infirmières et infirmiers en Ontario par tranche de 100 000 habitants, un taux nettement inférieur à la moyenne nationale de 789. L'Ontario se classait au deuxième rang parmi les provinces comptant le moins d'infirmières et d'infirmiers.
- Il y avait 930 lits de soins en établissement pour les personnes âgées par tranche de 100 000 habitants, un taux légèrement supérieur à la moyenne nationale de 916. L'Ontario se classait au troisième rang parmi les provinces comptant le moins de lits de ce type.
- Les frais de scolarité des étudiants ontariens de premier cycle étaient de 5 643 \$, un montant nettement supérieur à la moyenne nationale de 4 634 \$. L'Ontario se classait au deuxième rang parmi les provinces ayant les frais de scolarité les plus élevés.
- Seulement 19,6 % des enfants ontariens avaient accès à une place de garderie réglementée, comparativement à 20,3 % à l'échelle nationale. L'Ontario se classait au sixième rang à ce chapitre au Canada.

Ces mesures sont très spécifiques et, contrairement aux données du Système de gestion financière, ne tiennent pas compte de toutes les dépenses consacrées au système de santé, à l'éducation et aux services sociaux. Mais, dans chaque cas, les provinces offrant à leurs citoyens des services de meilleure qualité, ou à moindre coût, font partie des provinces traditionnellement considérées comme moins bien nanties qui reçoivent d'importants transferts fédéraux.

Bien que l'Ontario reçoive désormais des paiements de péréquation, le fait est que le gouvernement fédéral prélève en Ontario une part de ses revenus supérieure à la part de la population nationale que représente la population de l'Ontario. De plus, la part des dépenses fédérales engagées dans la province est inférieure à la part de la population nationale que représente la population de l'Ontario (voir le chapitre 20, Relations intergouvernementales). Il est de règle que, lorsque le gouvernement fédéral équilibre son budget ou affiche un excédent, il prélève davantage de revenus en Ontario sous forme d'impôt que ce qu'il accorde à la province sous forme de services fédéraux et de transferts versés aux Ontariennes et Ontariens et à leur gouvernement provincial. De 1997 à 2007 inclusivement, période pendant laquelle le gouvernement fédéral a affiché un excédent (dans l'optique des comptes nationaux), la contribution nette de l'Ontario a représenté en moyenne 4,6 % du PIB. Seule l'Alberta a affiché un taux supérieur (5,6 %).

¹¹ David MacKinnon, *Dollars and Sense, A Case for Modernizing Canada's Transfer Agreements*, rapport préparé pour la Ontario Chamber of Commerce, février 2011.

Le défi

Malgré ses charges relativement modestes par rapport à la taille de son économie et à sa population, l'Ontario doit maintenant combler un écart important entre ses dépenses et ses revenus. Le déficit de 14 milliards de dollars en 2010-2011 constitue une amélioration substantielle par rapport à celui de 19,3 milliards de dollars affiché un an plus tôt. Toutefois, l'Ontario devra surmonter de nombreuses difficultés pour éliminer le déficit d'ici 2017-2018. Ce n'est pas une province où les impôts et les dépenses sont élevés, il ne bénéficie pas de revenus abondants découlant de l'exploitation des ressources naturelles et il ne reçoit pas de sommes importantes sous forme de transferts fédéraux comparativement au reste du Canada.

Pour atteindre son objectif d'équilibrer le budget dans sept ans, le gouvernement devra diminuer ses dépenses réelles par habitant encore plus, et pendant une période beaucoup plus longue que ne l'a fait le gouvernement Harris dans les années 1990, sans avoir la possibilité de réduire considérablement, sur-le-champ, les taux d'aide sociale. Il devra maintenir les mesures de restriction aussi longtemps que l'ont fait le gouvernement Klein en Alberta et le gouvernement Romanow en Saskatchewan dans les années 1990, en tenant compte du fait que le premier ministre Klein a également réduit considérablement les prestations d'aide sociale et que le premier ministre Romanow a haussé les impôts pour atteindre son objectif. En fait, il se pourrait que, en Ontario, les mesures de restriction ne soient pas suivies d'une forte reprise des dépenses, comme cela a été le cas à la fin des années 1990, mais qu'elles se poursuivent dans un monde marqué par un ralentissement de la croissance économique qui limite ce que le gouvernement peut faire.

Dans les années à venir, le gouvernement devra trouver des moyens de fonctionner plus efficacement, d'assurer une prestation plus efficiente des services dont la population de l'Ontario a besoin et qu'elle veut recevoir, d'optimiser l'utilisation des revenus fiscaux qu'il perçoit et, en fin de compte, de préserver dans toute la mesure du possible les programmes auxquels les Ontariennes et Ontariens attachent le plus d'importance.

Chapitre 3 : Notre mandat et notre approche

Nous avons mentionné brièvement certains aspects du mandat que le gouvernement a donné à la Commission et notre approche pour nous en acquitter. Avant de passer à notre analyse détaillée des programmes gouvernementaux et à nos recommandations sur les modifications à apporter, nous souhaitons fournir des précisions sur notre mandat, car certains aspects étaient sujets à interprétation, et sur diverses questions touchant tous les ministères et organismes du gouvernement.

Le mandat de la Commission

Notre mandat compte cinq volets.

1. Donner des conseils sur les moyens d'équilibrer le budget avant l'exercice 2017-2018.

Compte tenu de la détérioration des perspectives économiques depuis la publication du budget de 2011, nous estimons qu'il n'est ni pratique ni souhaitable de fixer un objectif d'équilibre budgétaire anticipé. Nous recommandons plutôt une approche qui augmentera les chances d'équilibrer le budget en 2017-2018 en ayant recours à des hypothèses économiques prudentes et en utilisant les réserves appropriées. Si nous avons été trop prudents et que les événements s'avèrent plus favorables que ce que nous avons supposé, le gouvernement devrait utiliser tout avantage qui en découle – c'est-à-dire des revenus plus élevés que prévu ou des dépenses inférieures aux hypothèses – pour équilibrer le budget plus tôt.

2. Une fois le budget équilibré, faire en sorte que la situation financière soit viable.

Nos propositions ont pour but de maintenir essentiellement l'équilibre budgétaire après 2017-2018. Nous attachons une grande importance à ce but, qui modifierait considérablement l'approche gouvernementale en matière d'équilibre budgétaire utilisée au cours d'exercices précédents. Nous ne sommes pas impressionnés par les approches courantes comme le report des dépenses à une date non définie. En général, cette approche intensifie les pressions au point où il devient impossible de retarder les dépenses, qu'on puisse se le permettre ou non. Nous privilégions la réforme des programmes plutôt que les simples compressions car, si elles ne s'accompagnent pas d'une réforme, ces compressions pourraient ne pas être viables.

3. Veiller à ce que le gouvernement en ait pour son argent dans toutes ses activités.

À cause de ce volet, notre mandat n'est pas strictement de nature financière. La Commission l'interprète comme une obligation de recommander des moyens pour que tous les programmes et services donnent les meilleurs résultats possible compte tenu des ressources disponibles.

4. Ne pas recommander la privatisation des services de santé et du système d'éducation.

Pour nous, ce volet signifie qu'il faut continuer d'appliquer le modèle du payeur public aux services de santé. Nous ne l'interprétons pas comme signifiant qu'on ne peut avoir recours au secteur privé pour dispenser des services si ce mode de prestation est plus efficient. La situation est différente dans le système d'éducation puisque les droits de scolarité représentent 40 % des revenus des universités. Par conséquent, dans ce secteur, nous interprétons notre mandat comme signifiant que nous ne devons pas recommander un plus grand recours aux établissements d'enseignement qui sont financés en majeure partie par des revenus provenant de sources privées.

5. Ne pas recommander de hausses des impôts.

À notre avis, ce volet signifie que nous ne pouvons pas recommander de hausses des taux d'imposition ni l'expansion des assiettes fiscales de base. Toutefois, nous avons étudié la possibilité de hausser les revenus en faisant appel aux structures fiscales existantes, sans modifier les taux d'imposition. Nous avons également étudié des avantages fiscaux qui, à toutes fins utiles, se substituent aux programmes de dépenses. La plupart des mesures que nous recommandons pour équilibrer le budget visent les dépenses de programmes. Bien entendu, le gouvernement peut toujours se tourner vers les impôts. Toutefois, la Commission n'a pas envisagé cette possibilité, conformément au mandat qui lui a été confié.

Directives générales applicables aux mesures visant à équilibrer le budget

En général, le gouvernement devrait s'efforcer de modifier une culture au sein de laquelle les efforts généraux visant à accroître l'efficience sont surtout déployés dans le cadre d'un vaste exercice de restriction budgétaire pour être soit abandonnés, soit oubliés lorsque la croissance vigoureuse des revenus reprend. Comme nous ne pensons pas que la croissance habituelle des revenus reprendra de si tôt, il faut mettre un terme à ce cycle de restriction et de laxisme. En d'autres termes, les ministères et organismes du gouvernement devraient s'efforcer constamment de réaliser des gains d'efficience. Cet objectif devrait s'appliquer non seulement à la fonction publique de l'Ontario, qui constitue le noyau du gouvernement provincial, mais aussi au secteur parapublic, qui comprend les municipalités, les universités, les collèges, les conseils scolaires, les hôpitaux, les établissements de soins de longue durée, les centres d'accès aux soins communautaires et les sociétés d'aide à l'enfance. Il semble que, mis à part les épisodes de restriction budgétaire globale, on s'attaque aux inefficacités uniquement lorsque le vérificateur général les découvre ou lorsqu'un scandale les dévoile au grand jour. Malheureusement, les attaques des partis d'opposition et l'attention des médias qui en découlent suscitent trop souvent une réaction démesurée qui, en fin de compte, nuit à l'efficience.

Tous les gouvernements ont fait face à ce problème. Un grand nombre d'entre eux ont tenté, sans succès, de mettre en oeuvre des systèmes qui encouragent l'amélioration constante de l'efficacité. Il se pourrait donc que cet objectif soit trop idéaliste. Malgré cela, il devrait aller de soi que les ministres, les fonctionnaires, les ministères et les organismes utiliseront *toujours* les deniers publics de façon prudente, seront *toujours* à la recherche de moyens de faire les choses avec une plus grande efficacité et efficacité, et seront *toujours* à l'affût des dépenses fiscales et des programmes qui sont désuets (et qui devraient donc être éliminés) ou qui ne donnent pas les résultats escomptés. Les organismes gouvernementaux devraient être en mesure de faire preuve de cette discipline non seulement quand les temps sont difficiles, mais aussi quand la situation financière est bonne et normale.

Il y a de nombreux exemples récents de cas où des gouvernements canadiens ont essayé d'éliminer leur déficit et de maintenir l'équilibre budgétaire par la suite. L'expérience de ces gouvernements nous permet de tirer plusieurs leçons sur les mesures qui ont été efficaces et celles qui n'ont pas donné les résultats escomptés. Nous nous sommes également inspirés des efforts de restructuration déployés par le secteur privé qui ont été couronnés de succès. Nous nous en sommes servis pour élaborer des directives qui nous ont aidés à formuler des recommandations plus détaillées. Nous estimons que le gouvernement devrait suivre ces directives quand il déterminera sa marche à suivre. Nous suggérons aux personnes qui seront chargées de mettre en oeuvre les mesures de réforme que, dans le doute, elles devraient examiner les propositions à la lumière de ces règles de base.

Ces maximes s'expriment naturellement sous forme d'énoncés de type « à faire » et « à ne pas faire ».

Nous présentons d'abord notre liste de choses « à ne pas faire ». Il s'agit de mesures proposées couramment qu'il semble facile de mettre en oeuvre. Or, elles ne sont ni faciles à mettre en oeuvre ni pratiques. Dans bien des cas, elles ont en fait des effets négatifs. Comme le journaliste et critique social américain H.L. Mencken a déjà dit : « Il y a une solution connue à chaque problème humain, une solution ingénieuse, plausible et erronée. »

Recommandation 3-1 : Ne pas simplement réduire les coûts. L'impératif de restreindre les dépenses devrait plutôt être l'occasion de réformer la prestation des programmes et des services. Une simple baisse des coûts peut permettre d'atteindre les objectifs de réduction du déficit à court terme, mais elle ne favorise pas la stabilité financière à long terme et ne permet pas d'adopter des réformes qui optimiseront les ressources financières.

Recommandation 3-2 : Éviter les réductions générales faites sans distinction, car cette approche brutale met sur le même pied les programmes utiles et efficaces, et ceux qui sont désuets et mal gérés. Il s'agit d'une façon bête de procéder. Les dépenses devraient être alignées sur les priorités du gouvernement afin que les initiatives prioritaires bénéficient d'un financement adéquat et que les programmes de faible priorité fassent l'objet de réductions importantes ou soient carrément éliminés. Lorsqu'un gouvernement fait des réductions générales sans distinction, il se soustrait à sa responsabilité de prendre des décisions claires qui sont souvent difficiles.

Recommandation 3-3 : Éviter de fixer des objectifs quant à la taille de la fonction publique. Il faut fixer des objectifs quant aux extrants plutôt qu'en ce qui concerne les intrants et mettre l'accent sur le coût des programmes et des services ainsi que sur l'optimisation des ressources. La diminution des coûts des programmes et l'optimisation des ressources entraîneront inévitablement une réduction de la taille de la fonction publique.

Recommandation 3-4 : Le gouvernement ne devrait pas se fier excessivement au gel de l'embauche et à l'attrition pour réduire la taille de la fonction publique à la suite de la restriction des dépenses car, en général, ce genre d'approche détériore la qualité de la fonction publique pendant plusieurs années, voire pendant des décennies. Les mesures de réduction doivent viser les programmes et services moins prioritaires et moins efficaces, ce qui entraînera une diminution du nombre d'employés travaillant dans ces secteurs. De façon générale, il faut s'efforcer de maintenir en poste les bons employés et se départir de ceux qui ne sont pas assez performants. Toutes les évaluations du personnel et toutes les primes qui lui sont accordées doivent être alignées sur ces objectifs. Par exemple, le gouvernement devrait continuer d'accorder des primes aux employés dont le rendement est supérieur aux exigences.

Recommandation 3-5 : Il ne faut pas conserver les biens ou services publics lorsqu'il existe de meilleures options. Il faut envisager de privatiser des biens et de confier la prestation de services au secteur privé lorsque cela est faisable. Nous suggérons de procéder ainsi uniquement si cela permet d'optimiser l'utilisation des deniers publics sans compromettre l'accès aux services, et non pour des raisons idéologiques. Dans le domaine de la planification budgétaire, il ne faut pas vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué. Si on prévoit vendre des biens, il ne faut pas intégrer dans le budget les revenus que l'on prévoit tirer de cette vente, car il y a toujours un degré d'incertitude quant au temps nécessaire pour la vente, au traitement comptable et à la valeur marchande ultime des biens. Il faut plutôt comptabiliser la vente de façon appropriée lorsqu'elle a lieu.

Recommandation 3-6 : Le temps nécessaire pour rétablir l'équilibre budgétaire de façon durable a une grande incidence sur la nature de l'approche suivie. Les corrections traditionnelles apportées à court terme ne suffiront pas et, dans bien des cas, ne seront pas appropriées. En voici des exemples : la vente de biens uniquement pour créer une rentrée de fonds unique; le gel des salaires ou des primes accordées aux cadres; le report d'investissements dans les immobilisations et d'autres dépenses nécessaires. On ne peut se contenter d'adopter un comportement passif. La restriction des dépenses doit être liée de façon rigoureuse et cohérente à une réforme permanente du mode de fonctionnement du gouvernement afin que les mesures de restriction produisent des résultats durables à long terme.

Notre liste de choses « à faire » commence par plusieurs thèmes qui sont ressortis de nos consultations, ainsi que de nos expériences et observations. Elles s'appliquent à tout le secteur public.

Recommandation 3-7 : Quand il aura décidé quelle sera sa réponse au présent rapport, le gouvernement devrait commencer par rédiger un document officiel faisant état de sa vision et de la voie qui mènera à la réalisation de l'objectif. D'autres gouvernements ont créé un tel outil par le passé. En 1984, le gouvernement Mulroney a publié un document intitulé *Un programme de renouveau économique*. Dans ce vaste rapport, il décrivait toutes les mesures qu'il entendait mettre en oeuvre. Le gouvernement Chrétien a fait de même en 1994 en publiant deux documents dont on se souvient davantage pour leur couleur – le Livre mauve et le Livre gris – que pour leur titre. En plus de renseigner le public sur les changements qui seraient apportés, ces documents sont devenus un texte de référence pour tous les bureaucrates, qui ont pu voir le rôle que jouaient leurs programmes et leurs activités au sein du gouvernement.

Recommandation 3-8 : Accorder davantage la priorité aux programmes et activités qui permettent d'investir dans l'avenir qu'à ceux qui maintiennent le statu quo. Il n'est jamais facile de procéder ainsi. Un grand nombre de personnes préfèrent maintenir le statu quo que de se tourner vers l'avenir. Il incombe au gouvernement de remédier à cela. Comme l'a déclaré Lester Thurow, économiste au Massachusetts Institute of Technology, « le rôle du gouvernement dans une société capitaliste est de représenter l'avenir au présent ».

Recommandation 3-9 : L'élaboration des politiques et la prestation des services publics en général devraient davantage être fondées sur des éléments probants, ce qui nécessite des objectifs clairement définis et reposant sur des preuves et recherches solides. Le gouvernement devrait recueillir des données permettant de déterminer si ces objectifs ont été atteints et, le cas échéant, avec quel degré d'efficacité. Les cadres devraient être responsables de la réalisation des objectifs. De plus, si ceux-ci ne sont pas atteints, des modifications devraient être apportées aux programmes et aux services. Il faut communiquer l'information de façon transparente et effectuer des vérifications. Le modèle fondé sur des éléments probants devrait être appliqué aux efforts fructueux déployés par les fonctionnaires et les ministères en vue d'atteindre les objectifs. De plus, les ministères ainsi que les organismes et entités qui rendent des comptes au gouvernement devraient avoir la latitude nécessaire pour se livrer à leurs activités de façon efficace.

Recommandation 3-10 : Cela soulève une question épineuse à laquelle sont confrontés tous les gouvernements. D'une part, les gouvernements doivent réduire le plus possible le coût de leurs activités. D'autre part, ils doivent imposer des règles et une obligation de rendre des comptes pour empêcher la mauvaise utilisation des deniers publics. Tous les gouvernements doivent établir un équilibre entre ces obligations contradictoires. Nous estimons qu'il faut remettre les pendules à l'heure, car les règles sont devenues excessives. Le gouvernement a du mal à réagir de façon rapide et cohérente. Par exemple, dans bien des cas, il met trop de temps à traiter des demandes de propositions mineures ou à obtenir les fournitures requises de façon uniforme parce qu'il doit émettre une série de demandes de propositions. Lorsqu'il y a trop de règles, comme c'est le cas actuellement, les fonctionnaires et les fournisseurs du secteur privé doivent réaffecter, voire accroître, leur personnel pour veiller au respect des exigences de conformité et de présentation de rapports même si, dans bien des cas, l'information fournie n'est pas utilisée par le destinataire pour favoriser des modifications aux politiques ou à la prestation des services. Bien qu'il ne soit pas possible de comptabiliser tous les coûts de la surveillance de la conformité et de les comparer aux avantages obtenus, nous estimons qu'il y a un trop grand nombre d'observateurs par rapport au nombre de personnes qui effectuent le travail. Le gouvernement doit établir un nouvel équilibre.

Recommandation 3-11 : Les limites qui séparent les activités du secteur public de celles du secteur privé devraient être modifiées et, dans certains cas, éliminées. En général, le gouvernement devrait continuer d'élaborer les politiques, bien que divers intervenants et groupes communautaires pourraient et devraient y participer davantage. Des groupes externes devraient même fournir des conseils aux entités les plus importantes du gouvernement chargées de prendre des décisions, notamment le Conseil des ministres.

- Des entités externes devraient fournir des conseils aux ministères et, dans certains cas, aux responsables de certains programmes. Des conseils consultatifs formés de cadres ayant procédé à une réforme ou ayant pris des mesures de restriction au sein de leur organisation, qu'elle fasse partie du secteur public ou du secteur privé, pourraient faire part de leur expérience. De plus, les ministères devraient demander des conseils techniques pour évaluer les options leur permettant de rendre leurs opérations plus efficaces.

- Dans la mesure du possible, les services devraient être dispensés le plus près possible des personnes qui en ont besoin. Il n'est pas toujours nécessaire que ces services soient dispensés par le secteur public. Ils peuvent souvent être fournis de façon plus efficace par le secteur privé ou par un organisme gouvernemental distinct (comme ServiceOntario). Toutefois, il faut alors définir des objectifs clairs et des mécanismes de reddition de comptes. Dans bien des cas, les services peuvent être dispensés dans le cadre d'un partenariat public-privé, comme on le fait pour l'infrastructure grâce à la diversification des modes de financement. On pourrait procéder ainsi pour les opérations nécessitant l'achat de technologie de l'information. Des entités du secteur privé pourraient fournir une partie des fonds requis et assumer certains risques. En retour, elles toucheraient une partie des revenus générés ou bénéficieraient d'une partie des économies réalisées. Par exemple, on pourrait demander au secteur privé de participer à la gestion des dossiers complexes comme la forte concentration des coûts engagés par le secteur de la santé auprès d'une petite partie de la population. En retour, il bénéficierait d'une partie des économies réalisées. Dans tous les cas, le choix entre le secteur public et le secteur privé pour la prestation des services devrait être fondé sur le coût pondéré par la qualité, et non sur une idéologie.

Recommandation 3-12 : Les fournisseurs de services du secteur public devraient affecter leurs employés à un emploi où ils remplissent leurs fonctions de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible et au coût le plus abordable. Les médecins ne devraient pas effectuer des tâches qui pourraient être accomplies de façon plus efficiente et à plus faible coût par des adjoints au médecin, du personnel infirmier autorisé, des infirmières praticiennes ou des pharmaciens. Les chargés de cas ne devraient pas remplir toutes les formalités liées à l'aide sociale, à l'emploi ou à la formation lorsque les clients acceptent et sont capables de recevoir des services par téléphone ou par Internet. Dans le secteur des services policiers, les fonctions non essentielles comme l'entrée de données pourraient être remplies par du personnel de bureau plutôt que par des agents dont le temps et les capacités seraient utilisés à meilleur escient à d'autres fins.

Recommandation 3-13 : Il faut cerner des thèmes de réforme communs afin de réaliser des économies d'échelle et de simplifier les communications. Ces thèmes comprendraient l'adoption d'un mode d'élaboration des politiques et de prestation des services fondé sur des éléments probants; des modèles plus efficaces pour la prestation des services dans tous les secteurs où il y a interaction avec le public; l'utilisation efficace des biens de la Couronne et l'obtention de taux de rendement adéquats grâce à ces biens; et la fusion d'activités administratives comme la technologie de l'information et les ressources humaines.

Recommandation 3-14 : La réforme doit être de grande envergure et se faire rapidement. La tendance naturelle est d'envisager chaque mesure de réforme séparément, selon une longue échéance. Il faut résister à cette tendance, car cette approche ne s'est pas avérée fructueuse par le passé et, ce qui est plus important, elle va à l'encontre de notre mandat d'équilibrer le budget d'ici 2017-2018. Premièrement, le gouvernement devra mettre en œuvre toutes les réformes que nous recommandons – ou à tout le moins des mesures financières raisonnables semblables – afin de limiter la croissance des dépenses de programmes de façon à parvenir à l'équilibre budgétaire d'ici 2017-2018. Le gouvernement ne doit pas choisir uniquement les réformes qui lui plaisent et laisser de côté celles qu'il juge inacceptables. Deuxièmement, le processus de restriction des dépenses sera couronné de succès uniquement si le public estime que les réformes sont justes. Des mesures de grande envergure feront en sorte que le public perçoive la réforme ainsi au lieu de croire qu'un certain nombre de programmes ont été ciblés injustement. Troisièmement, nous savons tous que les changements sont perturbateurs, mais il n'est pas plus facile d'avaler la pilule si le processus s'éternise. En fait, cela ne fera que décourager les fonctionnaires et les personnes recevant des services du gouvernement, et remettre à plus tard la mise en place d'un nouveau système efficace. Certes, il y a des limites à la capacité de la fonction publique d'amorcer, de réaliser et de surveiller les changements. Toutefois, lorsque les paramètres financiers auront été établis, d'abord pour les ministères puis pour les programmes, un grand nombre des réformes seront mises en œuvre par des exécutants.

Une vision globale et ambitieuse en matière d'excellence

Nous avons fourni des suggestions concrètes sur la façon de relever les défis financiers actuels pour transformer la prestation des services publics par le gouvernement de l'Ontario. Toutefois, nous pourrions viser un objectif plus ambitieux, soit celui de faire de l'Ontario la province offrant les meilleurs services publics dispensés de la façon la plus efficiente au monde.

Cette idée peut sembler impossible, voire saugrenue. Mais pourquoi ne viserions-nous pas cet objectif? Nous encourageons constamment les entreprises à soutenir la concurrence mondiale en mettant au point de nouveaux produits et en utilisant des campagnes de marketing inventives afin d'attirer de nouveaux clients se trouvant aux quatre coins de la planète. Pourquoi ne pas fixer les mêmes objectifs pour notre gouvernement? Pourquoi ne pas demander aux fonctionnaires de faire de la transformation des services publics – une tâche qui sera parfois très difficile – un projet dont ils seront fiers? Est-ce un objectif réalisable? Soyons francs. La concurrence n'est pas féroce et la province a beaucoup à offrir. La population de l'Ontario est la plus instruite au monde. De plus, le gouvernement est démocratique et stable. Sur le plan de la gestion du secteur public, la province jouit d'une excellente réputation auprès d'un des publics les plus difficiles au monde : les acheteurs d'obligations qui nous prêtent de l'argent à des taux relativement faibles. Aucun territoire au monde ne jouit d'avantages que l'Ontario n'a pas en ce qui concerne la mise en oeuvre des politiques publiques et la prestation des services publics.

Qu'entend-on par exceller dans le domaine des politiques et des services publics?

Le service public serait **une vocation honorable** qui attirerait les personnes les plus talentueuses au sein du gouvernement et de ses organismes, où on leur offrirait des incitatifs appropriés et une rémunération liée à leur performance, aux résultats obtenus et à la productivité.

Une fonction publique hors pair **établirait des objectifs clairs, utiliserait des critères adéquats pour mesurer les progrès accomplis et établirait un cadre de reddition de comptes** pour les personnes censées atteindre ces objectifs. Nous recommandons que le gouvernement élabore des plans à long terme pour plusieurs programmes clés.

Une fonction publique hors pair **se comparerait aux meilleurs joueurs au monde** – tant dans le secteur public que dans le secteur privé d'autres territoires.

Une fonction publique hors pair **évaluerait constamment ses priorités**. Lorsqu'une nouvelle priorité serait établie, les priorités existantes baisseraient d'un cran. Certaines priorités se retrouvant au bas de l'échelle, jadis importantes mais désormais désuètes, seraient éliminées. On ne peut empiler de nouvelles priorités sur celles qui ont déjà été établies, car on finirait par se trouver avec un amas de programmes gouvernementaux. Autrement dit, il faudrait constamment examiner les programmes.

Une fonction publique hors pair **viserait constamment l'efficacité et l'efficience**, deux objectifs qui se complètent. Les objectifs, les paramètres, la reddition de comptes et l'analyse comparative seraient tous axés sur l'efficacité. En général, les gouvernements ont du mal à être efficaces. Pour expliquer cela, on dit souvent que, contrairement au secteur privé, les organismes gouvernementaux ne sont pas assujettis à une discipline fondée sur les profits et les attentes des actionnaires. Étant donné les résultats désastreux affichés par le secteur privé au cours des dernières années, nous ne pouvons le mettre aveuglément sur un piédestal. D'ailleurs, n'y a-t-il vraiment pas de mécanisme externe pour sanctionner le secteur public? Le gouvernement de l'Ontario doit répondre de ses actes devant plus de 13 millions d'actionnaires, c'est-à-dire les résidents de la province, dont la plupart paient des impôts. Les contribuables ont dit très clairement qu'ils ne voulaient pas payer davantage d'impôt, ni que leur gouvernement continue d'accuser des déficits importants. Des pressions s'exercent bel et bien sur le secteur public pour qu'il soit plus efficace. Or, le présent rapport contient une foule de recommandations qui permettraient d'accroître considérablement l'efficience. De plus, il fait état de nombreux gaspillages découlant du chevauchement de programmes et de cas où les fonctions administratives pourraient et devraient être consolidées. L'Ontario n'est évidemment pas la seule instance qui pourrait améliorer son secteur public. Nous n'avons rien trouvé qui puisse indiquer que ce dernier est moins efficace que d'autres. Toutefois, nous ne devons pas nous reposer sur nos lauriers et nous devons attendre plus des personnes qui excellent.

Voici un exemple de la façon dont une fonction publique hors pair fonctionnerait. Un service d'emploi est chargé d'aider un chômeur – peut-être reçoit-il des prestations d'aide sociale – à trouver un emploi durable. Cet homme saurait exactement qui lui viendrait en aide et comment. Ainsi, il n'aurait pas à s'orienter parmi un ensemble nébuleux de programmes offerts par trois ordres de gouvernement. On saurait combien coûtent les services dispensés et quels sont les résultats obtenus. L'homme a-t-il trouvé un emploi? Quelles ressources le gouvernement a-t-il déployées pour l'aider? Combien cette recherche d'emploi a-t-elle coûté aux contribuables? Si on sait que cette personne gardera sans doute son nouvel emploi et ne touchera plus de prestations d'aide sociale, les avantages obtenus (l'homme ne reçoit plus d'aide sociale et paiera peut-être des impôts) sont-ils supérieurs aux coûts de la recherche? Une fonction publique hors pair pourrait répondre à cette question.

Périodiquement, une fonction publique hors pair ferait le point sur la situation et répondrait à d'autres questions moins directes. Aurait-on pu rendre la recherche d'un emploi plus efficace en utilisant le cadre établi? Aurait-on pu l'améliorer en utilisant un cadre différent? Un organisme non gouvernemental spécialisé dans la recherche d'emplois, qu'il s'agisse d'une entreprise privée ou d'un centre communautaire sans but lucratif, aurait-il pu faire un meilleur travail? En contrepartie des ressources et du temps consacrés pour venir en aide aux personnes sans emploi, cet organisme pourrait recevoir une partie des profits nets attribuables à son travail.

Une fonction publique hors pair **serait tournée vers l'avenir** et considérerait les services d'emploi dans un contexte encore plus vaste. Elle recueillerait des données, étudierait les éléments probants et se servirait du fruit de ses recherches pour savoir qui sont les personnes qui risquent de perdre leur emploi. Dans la mesure du possible, elle interviendrait de façon stratégique afin d'éviter les problèmes. Ce n'est pas facile. L'obstacle principal est que les avantages ne sont pas évidents au cours du cycle politique habituel, qui ne dure que quelques années. Néanmoins, une fonction publique tournée vers l'avenir adopterait cette approche.

Cette façon de faire peut être utilisée dans presque tous les domaines.

- Les services de santé en sont un bon exemple. Selon le Sous-comité sénatorial sur la santé des populations¹, seulement 25 % des résultats relatifs à la santé de la population sont attribuables au système de santé, auquel les gouvernements accordent tant d'attention. Cinquante pour cent de ces résultats sont attribuables aux facteurs socioéconomiques comme l'éducation et le revenu; 15 % sont attribuables à la biologie et à l'hérédité; et 10 %, au milieu physique. Pour réduire les coûts de santé dans 20 ans, il serait peut-être préférable d'améliorer l'éducation des jeunes en situation précaire aujourd'hui que de modifier directement le système de santé. De nos jours, on s'efforce surtout de soigner les personnes malades. Peu d'efforts sont déployés pour promouvoir la santé. En fait, ce domaine de recherche n'est pas très développé. Par conséquent, on ne sait pas quelles sont les meilleures stratégies de promotion de la santé.
- Le ciblage est un autre problème. Dans presque tous les secteurs, on affecte une part énorme des dépenses publiques à un pourcentage relativement faible de la population. Nous savons qu'environ 48 % des coûts de la santé sont attribuables à 1 % de la population. Nous savons également qu'une grande partie des coûts de l'aide sociale et de la justice pénale sera associée à un nombre relativement faible de jeunes qui se trouvent dans une situation socioéconomique difficile. Le constat est clair. Le gouvernement peut soit s'attaquer aux problèmes d'aide sociale et de justice pénale lorsqu'ils deviennent graves, soit intervenir de façon stratégique maintenant pour éviter ces problèmes.
- La santé mentale est un autre exemple. Les problèmes s'aggravent et le système ne réagit toujours pas. Par conséquent, un grand nombre de personnes ayant des problèmes de santé mentale se retrouvent en prison. Non seulement cela coûte cher, mais cela n'aide ni les personnes touchées ni la société. Nous faisons les choses à l'envers. Nous devrions faire des recherches et créer des programmes qui s'attaquent aux causes fondamentales des problèmes.

¹ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Rapport final du Sous-comité sénatorial sur la santé des populations, Un Canada en santé et productif : Une approche axée sur les déterminants de la santé*, p. 7-9, juin 2009. Téléchargé depuis <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/popu/rep/rephealth1jun09-f.pdf>.

-
- À qui devrait-on confier ces recherches? On pense généralement aux chercheurs et aux consultants qui ont déjà constitué le capital intellectuel requis pour évaluer ces enjeux grâce à leur expertise et à leurs études. Dans ce cas, le problème est que ce sont des chercheurs externes qui ont l'expertise requise, et non le gouvernement et les fonctionnaires. De plus, les projets du gouvernement n'aboutissent généralement pas s'il n'y a pas de champion à l'interne et si personne ne comprend les recherches. Cela signifie que le gouvernement doit renforcer sa capacité interne de recherche stratégique. Nous avons entendu dire que les lacunes du gouvernement en matière de recherche s'expliquent notamment par le fait que les ministères ont atteint leur nombre limite d'employés à temps plein et qu'ils ne peuvent financer des travaux de recherche, même s'ils ont les fonds nécessaires. Cela illustre la sottise de restreindre les dépenses en s'attaquant au nombre d'employés à temps plein.

Une fonction publique hors pair **mettrait l'accent sur les résultats et non sur les intrants**. Le programme permet-il d'atteindre l'objectif fixé? Est-il efficace? Combien coûte-t-il? Une fonction publique hors pair ne fixerait pas une série d'objectifs qui confondent résultats et intrants, comme restreindre le nombre d'employés à temps plein. Elle donnerait aux chefs de service la souplesse nécessaire pour faire de leur mieux, compte tenu de leur budget.

Une fonction publique hors pair **gérerait les risques de manière scientifique**. Nous ne voulons pas gaspiller les deniers publics. Il s'agit d'un objectif rationnel et noble. Cela dit, il est facile de gaspiller des centaines de millions de dollars lorsqu'on tente d'éviter que quelques dollars soient utilisés de façon inappropriée. De toute évidence, cette approche n'est pas scientifique. On a versé dans l'excès contraire en Ontario. En effet, on consacre des ressources énormes afin de microgérer des processus tels que les dépenses et l'approvisionnement. Il faut établir des règles et règlements visant à éviter le gaspillage, puis laisser les cadres et les employés faire leur travail du mieux que possible. Il faut également mettre en place des systèmes de surveillance et de vérification afin de détecter les problèmes, mais ne pas faire perdre leur temps aux employés en exigeant qu'ils consacrent tous leurs efforts à la conformité et à la production de rapports, ce qui les empêche d'atteindre les objectifs importants en matière de politiques et de services.

La mission qui nous attend ne doit pas nécessairement être ardue. Certains diront que l'élimination du déficit financier n'est qu'un banal exercice de restriction des dépenses, qu'il est naïf de croire que l'on peut créer une organisation qui dispense des services publics hors pair et que nous ne devrions même pas oser fixer des objectifs si ambitieux. Mais il faut toujours tendre vers de hauts sommets. On ne doit jamais mépriser l'ambition. Un tel objectif pourrait inspirer les politiciens, les fonctionnaires et l'ensemble de la population de l'Ontario, de façon que nous puissions réaliser cette mission monumentale.

Pourquoi pas?

Chapitre 4 : Transformation réussie : Processus et structures

Les Ontariennes et Ontariens ne sont pas conscients de l'ampleur du défi financier que la province doit relever et ne sont pas prêts à faire face aux mesures de restriction rigoureuses qui doivent être prises pour équilibrer le budget d'ici 2017-2018. Il faut les y sensibiliser dans les plus brefs délais en communiquant avec eux de façon claire et cohérente. Ce processus a débuté avec le budget de 2011, qui a indiqué de façon générale que des réformes importantes devraient être mises en oeuvre pour limiter la croissance des dépenses de programmes à 1,4 % par année jusqu'en 2017-2018. Ensuite, le vérificateur général a déclaré que « bon nombre des hypothèses sous-tendant les estimations de charges de programmes (c'est-à-dire, les charges excluant l'intérêt sur la dette publique et les réserves) nous sont apparues optimistes et audacieuses au lieu de prudentes ». Dans le Discours du Trône de novembre et le document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario*, qui a suivi, le gouvernement a répété qu'il serait tenu de prendre des décisions financières difficiles. Le rapport de la Commission fournit des précisions sur le défi financier à relever. De plus, il décrit les paramètres généraux des mesures devant être prises et formule 362 recommandations à cet effet. Le budget de 2012 devrait décrire le plus précisément possible les mesures de restriction qui seront prises.

Pour être fructueuse, toute transformation majeure effectuée au sein d'une organisation doit être dirigée de façon claire par la haute direction. Le budget provincial dresse la liste des priorités et des plans du gouvernement et indique les changements qui seront apportés à tous les niveaux du secteur parapublic de l'Ontario. Par l'entremise du budget, le gouvernement fait des compromis entre les demandes divergentes d'octroi de deniers publics, énonce ses dépenses prioritaires, fixe des objectifs pour chaque ministère et organisme, attribue les fonds disponibles et décrit comment il générera les revenus nécessaires pour couvrir toutes les dépenses. Une fois le budget déposé, il incombe au Cabinet du premier ministre et au Bureau du Conseil des ministres de déterminer les mesures concrètes qui seront prises pour donner suite aux objectifs de dépenses. Tous doivent savoir que le Cabinet du premier ministre accorde son plein soutien moral et organisationnel aux efforts déployés en ce sens. Lorsqu'il faut pousser doucement pour faire avancer les choses, seul le Cabinet du premier ministre a l'influence nécessaire pour réaliser le programme de transformation. Il y a aura des jours, des semaines, voire des mois difficiles à l'avenir. Il est essentiel que le public comprenne les mesures qui sont prises et leur contribution à l'atteinte de l'objectif ultime. C'est pour cette raison que les efforts de communication devraient être dirigés par le Cabinet du premier ministre.

En raison de l'importance du processus budgétaire et de la gestion à long terme du processus de réforme, nous fournissons des détails sur chacun.

Planification budgétaire

Le processus budgétaire devrait être réformé. Le budget annuel et la mise à jour financière qui le précède peuvent être des outils éducatifs très efficaces, tant pour la population de l'Ontario que pour les fonctionnaires. Le public peut ainsi obtenir des renseignements sur les défis financiers que le gouvernement doit relever et les compromis souvent difficiles qui doivent être faits pour trouver un juste équilibre entre les impôts et les dépenses et établir les bonnes priorités en matière de dépenses de programmes. La fonction publique peut se renseigner sur les choix qui doivent être faits et le rôle qu'elle doit jouer pour aider le Conseil des ministres à faire ces choix, ainsi qu'à mettre en oeuvre les décisions qui ont été prises. La transparence, la clarté, l'utilisation des réserves et une perspective à long terme sont toutes avantageuses quand vient le temps d'élaborer le budget. Toutefois, le gouvernement n'y a pas assez recours pour l'instant. On trouvera ci-après des recommandations qui renforceraient le processus de planification financière.

1. Les étapes menant au prochain budget sont les suivantes : le Discours du Trône, le document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario* et le budget de 2012 (les deux premiers documents ont déjà été publiés). Toutefois, sur le plan interne, ces trois documents devraient être considérés comme un tout et, d'une certaine façon, ils devraient être préparés dans l'ordre inverse. En d'autres termes, **les éléments clés du budget de 2012 devraient être déterminés avant la rédaction du Discours du Trône et du document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario*** afin que le message transmis au public soit clair et uniforme d'un document et d'un énoncé à l'autre.
2. Le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario de 2011* préparé par le vérificateur général a démontré qu'il règne une certaine confusion sur ce qu'est une perspective fondée sur le « statu quo », une hypothèse et un plan ferme. Pour clarifier ces termes, le gouvernement devrait revenir en arrière dans le budget de 2012 et **établir une projection financière nette, jusqu'en 2017-2018, basée sur le statu quo** et tenant compte uniquement des décisions et des mesures qui ont été prises. Cette projection ne devrait pas supposer que des plans n'ayant pas été élaborés généreront des économies à l'avenir. Après avoir établi cette projection, le gouvernement devrait indiquer les économies que généreront les nouvelles mesures concrètes, fondées sur des hypothèses crédibles, permettant d'équilibrer le budget au plus tard en 2017-2018 et comportant une probabilité raisonnable de parvenir à l'équilibre plus tôt.

3. Le gouvernement de l'Ontario aura du mal à rétablir l'équilibre budgétaire avant 2017-2018 sans hausser les impôts. Il devrait donc viser cet exercice. Toutefois, **diverses mesures devraient être prises pour accroître les chances d'équilibrer le budget en 2017-2018 :**
- Utiliser les prévisions du secteur privé pour la planification budgétaire, mais revoir ces prévisions à la baisse s'il semble que le secteur privé n'a pas tenu compte adéquatement des risques pour l'économie de l'Ontario. Toute modification des prévisions de croissance établies par le secteur privé devrait être fondée sur des analyses internes sophistiquées portant sur l'économie et les risques auxquels elle fait face. Si plusieurs résultats sont possibles, ne pas choisir le point médian de la fourchette, mais opter plutôt pour la prudence dans la répartition des risques.
 - Établir une réserve pour éventualités adéquate pour contrer les erreurs de prévision. Cette réserve devrait être haussée pour les dernières années des prévisions budgétaires afin de contrebalancer les erreurs dans les taux de croissance des revenus et des dépenses prévus.
 - Élaborer un plan afin de repérer et d'atténuer des risques particuliers pour le plan financier (la réserve pour éventualités permet davantage d'atténuer les risques qui ne peuvent être déterminés avant qu'ils ne se produisent). Des mesures prises par le gouvernement fédéral et certains passifs au titre de régimes de retraite sont des exemples de risques particuliers.
 - En raison des restrictions majeures qui seront imposées au budget de fonctionnement des ministères, le gouvernement devrait maintenir une réserve de fonctionnement centrale à laquelle on ne pourrait accéder que par l'entremise du Conseil des ministres et du Conseil du Trésor. Cette réserve serait utilisée lorsque la santé et la sécurité risquent d'être compromises ou que les services dispensés aux personnes les plus vulnérables sont menacés. Elle pourrait également être utilisée lorsqu'il peut être démontré qu'un investissement initial est nécessaire pour réaliser des économies substantielles ou améliorer la qualité au fil des ans.
 - Il est inévitable que de nouveaux programmes soient mis en oeuvre d'ici 2017-2018. Conformément à la politique du gouvernement, il faudra en couvrir le coût en réduisant davantage les fonds consacrés à des programmes existants ou en éliminant ces programmes. Par conséquent, les dépenses prévues des ministères devront être suffisamment faibles pour qu'on puisse établir une réserve d'intervention et qu'on ne soit pas obligé d'imposer d'autres compressions pour mettre en oeuvre les nouveaux programmes.
 - À la fin de l'exercice, les réserves non utilisées devraient servir à réduire le déficit. Il faudra établir un processus comptable transparent pour démontrer que les réserves ont été utilisées à cette fin. L'utilisation des réserves devrait être expliquée dans un document rendu public, et annoncé à grand renfort de publicité, dans les 60 jours suivant la publication des comptes publics de l'exercice.

-
- L'approche financière décrite dans le mandat de la Commission fait en sorte que les dépenses de programmes deviennent un reliquat. Le point d'ancrage est l'objectif d'équilibrer le budget d'ici 2017-2018. Comme il ne faut pas modifier les taux d'imposition, les revenus ne feront qu'illustrer l'interaction entre le rendement économique et la structure fiscale existante. En fait, les revenus sont des données assurées. De même, l'intérêt sur la dette publique illustrera l'interaction entre les taux d'intérêt prévus et l'ampleur des emprunts de la province. Par conséquent, les dépenses de programmes totales constituent le reliquat, c'est-à-dire la différence entre les versements d'intérêt et les revenus.
 - Le gouvernement devrait d'abord affecter le reliquat des dépenses de programmes aux postes budgétaires importants, soit les coûts dans les secteurs de la santé et de l'éducation et les coûts de la main-d'oeuvre. À eux seuls, les secteurs de la santé et de l'éducation représentent plus de 60 % des dépenses totales (y compris la main-d'oeuvre dans ces secteurs). Si on y ajoute les coûts de la main-d'oeuvre associés aux autres dépenses, ces trois postes représentent plus de 80 % des dépenses de programmes totales. Il faut accorder une attention particulière aux secteurs de la santé et de l'éducation, car leurs dépenses sont parmi celles qui augmentent le plus rapidement. En outre, ces secteurs sont ceux qui intéressent le plus le public. La santé figure toujours en tête des priorités, avec raison, dans les sondages. Par ailleurs, l'éducation est étroitement liée au niveau de vie des particuliers et de la société ontarienne dans son ensemble. Lorsque le gouvernement aura déterminé dans quelle mesure on peut limiter la croissance des dépenses dans les secteurs de la santé et de l'éducation, le reste des dépenses de programmes deviendra le reliquat du reliquat, c'est-à-dire les dépenses de programmes qui restent après que les fonds nécessaires ont été affectés aux secteurs de la santé et de l'éducation. Il faudra tenir compte des coûts de la main-d'oeuvre futurs pour déterminer les dépenses de chaque ministère. On ne peut simplement supposer que les ministères seront tenus d'absorber toute augmentation des coûts de la main-d'oeuvre. On leur demandera de faire des compressions pour bien d'autres raisons. Leur capacité globale de composer avec les mesures de restriction sera influencée par l'évolution des coûts de la main-d'oeuvre.
 - Il arrive trop souvent que les programmes de restrictions financières comprennent des gels de salaire et l'élimination des primes accordées aux cadres. Toutefois, dans le contexte des défis financiers auxquels l'Ontario fait face, il faut continuer d'avoir une vue d'ensemble, c'est-à-dire mettre l'accent sur la nécessité pour le gouvernement de s'assurer qu'il dispose d'employés compétents qui occupent un poste correspondant à leurs qualifications et que les coûts engagés à cette fin tiennent compte de sa situation financière. Le gouvernement doit également s'assurer que la rémunération qu'il offre est alignée adéquatement sur celle du secteur privé. Il devra attirer et maintenir en poste des personnes intelligentes et compétentes ayant les qualifications nécessaires pour exécuter des tâches difficiles. Pour ce faire, les arrangements en matière de travail devront être très souples. Ces considérations générales pourraient s'avérer plus importantes que toute économie réalisée à court terme.

- Le gouvernement devrait fixer une limite de dépenses pour chaque ministère et organisme jusqu'à ce que l'équilibre financier soit rétabli. Dans le cas présent, la période de prévision est la période de sept ans se terminant en 2017-2018. L'établissement de cette limite a commencé avec la publication du document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2011*, dont les prévisions reposaient sur des hypothèses économiques réalistes. Le gouvernement a commencé à préciser l'ampleur du défi à relever et à indiquer clairement aux intervenants du secteur parapublic que leur budget n'augmentera pas pendant longtemps. Ce processus doit se poursuivre à mesure qu'on précisera les détails de la réforme fondamentale que devront entreprendre les ministères.
- On devrait revoir les plans périodiquement pour s'assurer que les limites financières ne sont pas dépassées et pour suivre les progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs à long terme. Ce processus devrait être dirigé par le Cabinet du Premier ministre en collaboration avec le Conseil du Trésor et le ministère des Finances (nous fournissons plus de renseignements à ce sujet ci-dessous). Il pourrait être nécessaire de modifier les cibles établies pour les ministères à mesure que le processus sera mis en œuvre. Toutefois, le total ne peut pas dépasser le montant requis pour rétablir l'équilibre budgétaire. Par conséquent, toute concession faite à un ministère doit être contrebalancée par des compressions plus importantes ailleurs.
- On a demandé à la Commission de ne pas recommander d'augmentations des impôts. Toutefois, il y a plusieurs façons de hausser les revenus sans augmenter les taux d'imposition. Nous formulerons des recommandations sur les mesures qui devraient être prises en ce sens.

Processus et structures favorisant la transformation

Dans le chapitre 1, La nécessité de prendre des mesures financières décisives, nous avons indiqué que le gouvernement devrait prendre des mesures audacieuses pour relever le défi financier. Le reste du présent rapport porte sur la nature des réformes. Il décrit un large éventail de changements transformationnels qui, de l'avis de la Commission, constituent le meilleur type de mesures audacieuses devant être prises. Cela dit, le rapport ne décrit pas de plan de mise en œuvre de ces initiatives et ne fournit pas de calendrier d'exécution. Il faudra avoir recours au savoir-faire des fonctionnaires et de conseillers externes, qui connaissent leur domaine beaucoup mieux que nous, pour élaborer un plan de mise en œuvre détaillé de nos recommandations.

Nous pouvons tirer une leçon importante des transformations financières effectuées dans le passé. Pour être couronnée de succès, une réforme doit satisfaire aux trois critères suivants :

- Les objectifs de la réforme et les mesures prises pour la réaliser doivent être expliqués de façon claire et transparente.
- La substance de la réforme doit être solide et avoir un sens pour les citoyens, les fonctionnaires et les politiciens.
- Des processus internes adéquats doivent être mis en place pour obtenir les résultats escomptés.

Nous recommandons dans le présent document les activités de communications qui seront nécessaires. Nous joignons à ces recommandations quelques réflexions sur les processus internes que le gouvernement devra mettre en place pour s'acquitter de cette tâche énorme.

La Commission sait que les réformes recommandées dans le présent rapport constituent un défi héroïque. Nous estimons que les ministres et leurs fonctionnaires devraient avoir la plus grande latitude possible pour décider comment mettre en oeuvre la réforme d'une façon permettant d'atteindre les objectifs de leur ministère et de leurs organismes. En outre, un grand nombre de ministres et de ministères devront régler des questions touchant l'ensemble du gouvernement. Voici quelques-unes mentionnées dans notre rapport :

- Questions touchant le travail. La rémunération, les indemnités de départ et le transfert d'employés dans une autre catégorie d'emploi seront certainement des points litigieux à mesure que les priorités seront réorientées et que des gains d'efficience seront réalisés.
- Chevauchement des programmes et services et double emploi. Par exemple, les programmes de développement économique sont dispensés par neuf ministères distincts et plusieurs services d'emploi pourraient être consolidés et rationalisés.
- Possibilité de dispenser les services de façon plus efficiente. Nous avons formulé des recommandations à cette fin dans plusieurs domaines.
- Gestion plus efficace des nombreux biens de la province. De toute évidence, une approche commune en matière de gestion des biens est souhaitable.

Les ministres et leurs fonctionnaires peuvent apprendre les uns des autres et soutenir leurs collègues en unissant leurs efforts lorsqu'ils doivent régler de telles questions.

Tous les éléments de la fonction publique et du secteur parapublic de l'Ontario devraient avoir une certaine marge de manoeuvre. Toutefois, en raison de l'importance cruciale de la transformation que nous proposons, il faut surveiller de très près toutes les mesures de réforme qui seront prises et les résultats qu'elles produiront.

Dans cette optique, nous recommandons des processus internes qui orienteront cette tâche.

Tout processus transformationnel comportant une gestion serrée des dépenses doit être mené par la haute direction. Dans le cas du gouvernement de l'Ontario, cela signifie que le siège du gouvernement – le Cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil des ministres – doit jouer un rôle de premier plan et prendre les rênes du processus jusqu'à ce que l'équilibre budgétaire ait été rétabli. On devrait créer un comité directeur formé de représentants du Cabinet du premier ministre, du Bureau du Conseil des ministres et du ministère des Finances. Ce comité, doté d'un secrétariat au sein du Bureau du Conseil des ministres, dirigerait les efforts déployés à la grandeur du gouvernement pour élaborer des projets de mise en oeuvre de réformes précises et les mesures touchant plusieurs secteurs. Une fois les processus de réforme mis en oeuvre, ce comité surveillerait également l'exercice de réforme dans son ensemble et les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de chaque initiative.

Le comité directeur dirigerait l'élaboration des propositions et des plans de mise en oeuvre par les ministres et leur ministère et établirait un calendrier pour la présentation de rapports sur ces propositions au Conseil des ministres. De plus, il orienterait les travaux de divers groupes de travail créés pour effectuer des recherches et des analyses portant sur les grandes questions touchant plusieurs ministères comme le personnel et la rémunération; le chevauchement et le double emploi; les nouveaux modèles de prestation; et l'utilisation optimale des biens. Ces groupes seraient utiles tant pour le comité directeur que pour les ministères lorsqu'ils élaborent des projets de transformation ayant une incidence sur plusieurs ministères, ce qui sera le cas pour plusieurs projets. De plus, le comité directeur pourrait faire faire des recherches indépendantes qui aideraient les groupes de travail à analyser des questions précises.

Les ministères présenteront leurs projets de transformation et leurs plans de mise en oeuvre à un comité du premier ministre pour l'accomplissement des résultats dans le cadre de la réforme stratégique, qui les étudierait et formulerait des suggestions avant qu'ils ne soient présentés au Conseil des ministres. Ce comité serait présidé par le premier ministre et formé des principaux ministres du Conseil des ministres et d'experts indépendants ayant réduit les coûts et mis en oeuvre des mesures de transformation au sein de leur organisation, dans le secteur public ou privé. Le comité d'accomplissement des résultats serait le principal véhicule pour défendre et remettre en question les projets de réforme. Comme le comité du premier ministre bénéficierait du soutien du Comité directeur, les hauts fonctionnaires du Cabinet du premier ministre, du Bureau du Conseil des ministres et du ministère des Finances y joueraient un rôle de premier plan.

Les projets n'entraînant pas de changements majeurs pourraient être soumis, comme d'habitude, au Conseil du Trésor puis au Conseil des ministres. Le Comité directeur devrait continuer de suivre le déroulement de ces initiatives afin d'avoir une vue d'ensemble de la réforme.

On devrait créer un groupe d'examen technique des dépenses qui aiderait le Comité du premier ministre pour l'accomplissement des résultats dans le cadre de la réforme stratégique et le Conseil du Trésor à passer en revue les propositions de réforme ou d'économies présentées par les ministères et leur plan annuel axé sur les résultats. Ce groupe serait formé d'experts provenant d'une ou de plusieurs sociétés d'experts-conseils choisies à l'issue d'un appel d'offres. En tant que tierce partie, le groupe passerait en revue les propositions et les soumissions et présenterait des observations à ce sujet. On s'assurerait ainsi que les propositions et soumissions sont exactes et conformes aux principes de la réforme.

Enfin, nous recommandons que cette structure et les processus connexes demeurent en place pendant plusieurs années en raison de l'ampleur, de la portée et de la durée probable des réformes. Certains éléments ou, à tout le moins, certaines modifications apportées, devraient être conservés en permanence. Par exemple, nous avons relevé un très grand nombre de chevauchements et de doubles emplois entre les ministères, ce qui sème la confusion (p. ex., en ce qui concerne les programmes de développement économique, les services sociaux et les services d'emploi et de formation). C'est pourquoi nous recommandons que les groupes de travail ou les sous-comités du Conseil des ministres qui s'occuperont des questions touchant plusieurs ministères demeurent en place pour régler ces questions.

Chapitre 5 : Santé

Les services de santé sont à la fois le plus important poste du budget du gouvernement de l'Ontario, la question qui préoccupe le plus les Ontariennes et Ontariens, la source des débats de politique publique les plus intenses et émotionnels, et l'élément central du système de prestation de programmes le plus complexe de tous les ensembles de programmes financés par le gouvernement provincial¹.

Depuis au moins deux décennies maintenant, les Ontariennes et Ontariens, à l'instar des autres Canadiennes et Canadiens, s'inquiètent de la qualité et de l'accessibilité de leurs services de santé. Comme la santé représente une part de plus en plus grande du budget provincial, le débat porte de plus en plus sur la pérennité du système de soins de santé dans une forme qui donne à la population ontarienne ce dont elle a besoin. La pérennité du système est assurée si l'on peut répondre par l'affirmative à l'une de trois questions. Sommes-nous prêts à payer toujours plus d'impôts pour le soutenir? Dans la négative, sommes-nous disposés à sabrer tous les autres services publics, y compris l'éducation à tous les niveaux, les services sociaux, la justice, l'infrastructure et le développement économique, pour pouvoir absorber la hausse des coûts des soins de santé? Dans la négative, sommes-nous disposés à passer une partie importante de la facture des soins de santé aux particuliers, sans égard à leur capacité de payer?

Selon les sondages d'opinion, la réponse aux deux premières questions est probablement « non » (d'importantes minorités de répondants ont répondu « oui » du bout des lèvres) et à la troisième question un « non » sans équivoque. Cependant, sur le plan politique, la réponse est « non » à ces trois questions. Il est peu probable que les Ontariennes et Ontariens souhaitent que de nouvelles taxes soient imposées aux particuliers ou que des compressions soient faites dans les autres programmes pour assumer la hausse sans cesse croissante des dépenses en santé; personne ne tolérera même de simples discussions sur la possibilité de s'écarter du financement public des soins hospitaliers et des services des médecins. En fait, le propre mandat de la Commission nous empêche de recommander une hausse des taxes et impôts ou la privatisation, mais, comme nous l'avons déjà mentionné, nous croyons qu'il nous permet de recommander une plus grande participation du secteur privé dans la prestation des services de santé dans la mesure où le modèle de financement public demeure intact.

¹ L'analyse présentée dans le présent chapitre et bon nombre des passages qu'il contient sont tirés directement du document *A Prescription for Canada's Health System*, la conférence Benefactor's qu'a donnée Don Drummond devant l'Institut C.D. Howe, le 17 novembre 2011. Téléchargé depuis http://www.cdhowe.org/pdf/Benefactors_Lecture_2011.pdf.

Certains Ontariens et Ontariennes peuvent continuer d'espérer que la croissance économique ou les gains de productivité généreront la richesse supplémentaire nécessaire pour payer la facture des soins de santé. Comme nous en discuterons plus en détail ci-dessous, cela est fort peu probable et, quoi qu'il en soit, ne constitue pas le fondement de décisions stratégiques qui se répercuteront sur le système de santé pendant plusieurs années. Nous ne pouvons pas compter sur une croissance économique ou des gains de productivité rapides qui se feront comme par magie pour financer nos besoins et nos souhaits en matière de santé. Pas plus, semble-t-il, que nous soyons prêts à accepter des hausses d'impôts, des compressions dans les autres services gouvernementaux ou une plus grande privatisation pour payer la facture des soins de santé.

Donc, si nous ne pouvons pas, en bref, chercher des solutions « faciles » au problème, il ne nous reste que les réponses et les solutions difficiles. Il nous reste le défi de réaménager le système de soins de santé pour le rendre plus efficient et en avoir plus pour notre argent. Cela n'est pas facile, surtout lorsque chaque changement fondamental proposé est accueilli par des cris et des grincements de dents dans certains cercles où l'on affirme que le régime de santé public sera anéanti si la proposition X, la recommandation Y ou le scénario Z est adopté. Au cours des dernières décennies, le débat public au Canada a été envenimé par l'incapacité généralisée de saisir les enjeux ou les compromis qu'il faut faire, par les réactions réflexes à des idées de changement valables mais complexes, par des politiciens (et des médias) qui n'hésitent pas à recourir à la peur, par des intervenants du système des soins de santé qui s'accrochent au statu quo et résistent aux changements, par un manque généralisé d'ouverture d'esprit et le refus de voir la réalité et d'accepter que des changements sont nécessaires dès maintenant et que l'argent seul ne règlera rien.

Ce dont nous avons besoin, c'est un réaménagement global du système afin de le rendre plus harmonieux pour que la totalité soit supérieure, ou à tout le moins égale, à la somme de ses parties. De tels changements sont déjà en cours, en pièces détachées, afin de répondre à des besoins pressants particuliers. Dans chaque partie du système, les fournisseurs de soins, qui reconnaissent beaucoup mieux que les politiciens ou le public ce qui doit être fait, et surtout peut-être, ce qui n'est plus requis, mettent en oeuvre ces changements. Déjà, ils ont entrepris l'intégration progressive, et grandement nécessaire, des différentes composantes du système. Ce dont ils ont besoin maintenant et dans les années à venir, ce sont plus d'encouragement du gouvernement et des incitatifs financiers qui pousseront les gens et les organismes à se comporter d'une manière qui produira un système de soins de santé qui servira mieux toute la population.

La première étape essentielle est une vision à long terme des changements à apporter au système de santé pour répondre aux besoins de demain. Le gouvernement doit élaborer un plan de 20 ans assorti d'une vision que tous les Ontariens et Ontariennes peuvent comprendre et accepter non seulement parce qu'elle est nécessaire, mais également parce qu'elle est souhaitable; un plan, qui, même s'il comporte des décisions difficiles à court terme, permettra en définitive de mettre en place un système de santé de qualité supérieure.

La réforme n'a pas pour objet simplement de réaliser des économies, ce qui sera tout de même une heureuse conséquence. Elle vise également à améliorer la qualité du système au profit de tous les Ontariens et Ontariennes en le faisant passer d'un système axé principalement sur les soins actifs, ce qu'il est encore aujourd'hui, à un système surtout orienté vers les soins aux malades chroniques, de plus en plus nécessaires en raison du vieillissement de la population. Nous n'insisterons jamais assez sur le fait que la qualité des soins et l'efficacité sont essentielles à toute réforme. De meilleurs soins offerts harmonieusement et rapidement de manière à répondre à toute une gamme de besoins seront profitables aux patients et aux fournisseurs. Ils permettront également de réaliser des économies à longue échéance.

De fait, qualité et efficacité vont de pair. Il arrive trop souvent que des traitements retardés se soldent par des traitements moins efficaces. La victime d'un AVC qui ne peut pas avoir accès immédiatement aux traitements de physiothérapie dont elle a besoin peut subir des séquelles permanentes, qui auront des coûts à long terme pour le patient, sa famille et le système de santé. Dans un système efficace, cela ne se produirait pas. La personne âgée confinée dans un lit d'hôpital de soins actifs ne reçoit pas les meilleurs soins possible si ce dont elle a besoin, c'est d'être transférée dans un établissement de soins de longue durée ou de retourner chez elle avec un soutien adéquat. Dans un système efficace, cela ne se produirait pas non plus.

Nous recommanderons un certain nombre de façons d'atteindre ce but, mais avant de faire ces propositions, nous allons dresser un tableau des principaux faits qui, à notre avis, ressortent en ce qui a trait aux soins de santé et présenterons notre perspective sur cette question.

Contexte

Les soins de santé représentent le programme de dépenses le plus important du gouvernement de l'Ontario. En 2010-2011, la province a dépensé 44,77 milliards de dollars en santé, soit 40,3 % de ses dépenses totales sur les programmes. Si la tendance se maintient, cette part passera probablement à plus de 44 % d'ici 2017-2018. Le coût des soins de santé est influencé par l'inflation, la croissance et le vieillissement de la population, les nouvelles technologies et le recours accru aux interventions comme les arthroplasties de la hanche et du genou. La hausse des coûts, et les questions quant à la pérennité du système, font l'objet d'une attention et de discussions publiques intenses depuis au moins deux décennies maintenant. Les sondages d'opinion montrent constamment que la santé est l'un des plus grands sujets de préoccupation de la population ontarienne et canadienne. Chaque gouvernement provincial prendra bientôt des mesures pour contenir les coûts des soins de santé dans le cadre de ses efforts pour retrouver l'équilibre budgétaire. Le gouvernement fédéral joue également un rôle de premier plan; l'entente décennale en vertu de laquelle il finance une partie des coûts de santé provinciaux arrive à échéance en 2014. Le gouvernement canadien s'est engagé récemment à majorer le Transfert canadien en matière de santé (TSC) de 6 % jusqu'en 2016-2017, après quoi le TSC augmentera en fonction d'une moyenne mobile de croissance sur trois ans du PIB à un taux minimum de 3 % par

année. En raison de ce changement, le TCS devrait croître d'environ 4 % par année à partir de 2017-2018.

Il est facile de comprendre pourquoi on met l'accent sur les coûts croissants en santé. Au cours de la dernière décennie, alors que les revenus totaux du gouvernement de l'Ontario se sont accrus de 4,0 % par année seulement, ses dépenses en santé ont augmenté en moyenne de 6,9 % par année². Dans une certaine mesure, ces hausses rapides des coûts témoignent de certains réinvestissements faits après les compressions imposées dans les années 1990. La croissance des dépenses a ralenti dans les dernières années. En 2010-2011, l'exercice le plus récent, les dépenses en santé se sont accrues de 3,7 % seulement, le taux annuel de croissance le plus bas enregistré en une décennie. Au cours des trois dernières années, le taux de croissance s'établissait à 5,5 % par année, comparativement à 6,6 % au cours des trois années précédentes.

Cependant, des études récentes donnent à penser que les coûts sans cesse croissants des services de santé ne ralentiront que modestement si ces services continuent d'être offerts comme ils le sont maintenant, non seulement en Ontario, mais également dans d'autres provinces. Un rapport de 2010 des Services économiques TD prévoit que le coût des services de santé publique de l'Ontario augmentera annuellement de 6,5 % au cours des deux prochaines décennies si une réforme importante n'a pas lieu³. Utilisant une méthode semblable, Dodge et Dion prévoient des hausses de 6,4 % partout au Canada⁴. De telles augmentations dépasseront grandement la croissance du PIB nominal en Ontario et au Canada. En Ontario, comme nous l'avons expliqué au chapitre 1, La nécessité de prendre des mesures financières décisives, le PIB nominal pourrait afficher une croissance de 3,9 % par année, mais les revenus devraient augmenter plus lentement. L'Ontario a fait des progrès au cours des dernières années entre 2007 et 2011; selon des comparaisons qu'a rendues disponibles l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), les dépenses totales du gouvernement de l'Ontario en matière de santé ont augmenté en moyenne de 5,1 % annuellement, tandis que les dépenses provinciales par habitant se sont accrues de 3,9 % seulement, plaçant l'Ontario au deuxième rang des provinces canadiennes ayant le taux le plus bas⁵. Malgré tout, si le statu quo était maintenu, les coûts des soins de santé engloberaient une part de plus en plus grande des impôts.

² Taux de croissance annuel composé de 2000-2001 à 2010-2011.

³ Don Drummond et Derek Burteton, *Charting a Path to Sustainable Health Care in Ontario, 10 Proposals to Restrain Cost Growth Without Compromising Quality of Care*, Services économiques TD, 27 mai 2010. Téléchargé depuis <http://www.td.com/document/PDF/economics/special/d-economics-special-db0510-health-care.pdf>.

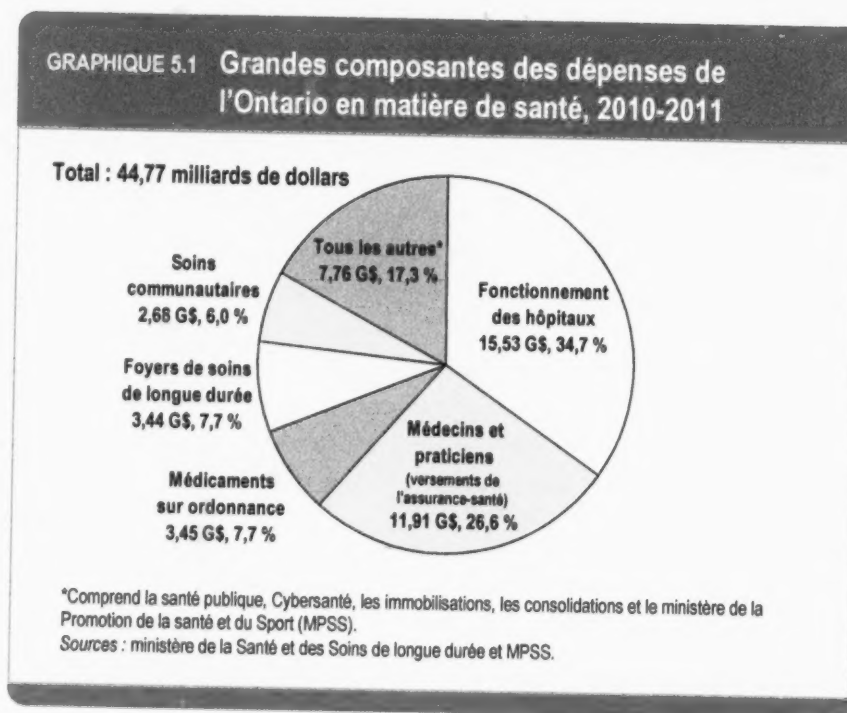
⁴ David Dodge et Richard Dion, *Chronic Healthcare Spending Disease: A Macro Diagnosis and Prognosis*, Institut C.D. Howe, avril 2011. Téléchargé depuis http://www.cdhowe.org/pdf/Commentary_327.pdf.

⁵ Institut canadien d'information sur la santé, *Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2011*, octobre 2011. Calculs fondés sur les tableaux B.4.1 et B.4.2. Téléchargé depuis http://secure.cihi.ca/cihiweb/products/NHEX_Trends_Report_2010_final_FR_web.pdf.

Le coût : aujourd'hui et demain

Nous avons souligné brièvement (au chapitre 1, La nécessité de prendre des mesures financières décisives) certains des coûts du système de santé que le gouvernement provincial finance et les facteurs qui contribuent à la hausse de ces coûts. En résumé, le budget de l'Ontario en matière de santé pour 2010-2011 s'établissait à 44,77 milliards de dollars, représentant 40,3 % de toutes les dépenses de programmes du gouvernement provincial.

En 2010-2011, voici quelles étaient les principales composantes des dépenses de l'Ontario en matière de santé :



Quel est donc le pronostic pour les années à venir? On peut extrapoler relativement facilement les coûts futurs en examinant les facteurs qui influent sur les dépenses en matière de santé. Plus de gens ont besoin de plus de soins de santé, et toute augmentation de la rémunération des travailleurs du système de soins de santé représente un inducteur de coût qui touche tous les aspects du système. On peut s'attendre à ce que la population augmente d'environ 1,2 % par année d'ici 2017-2018, tandis que l'inflation (principalement au titre de la rémunération) devrait ajouter 2 % de plus par année au coût des soins de santé. Les nouveaux médicaments et les nouvelles technologies ajouteront 1,5 % de plus au coût des programmes de médicaments, et les coûts annuels augmenteront de 3 % de plus en raison de l'utilisation plus intense des services de santé, à mesure que de nouveaux traitements deviendront disponibles.

Le vieillissement de la population en général fera grimper d'environ 1 % par année le coût d'administration des hôpitaux et des soins communautaires qui, comme nous l'avons vu, représente environ deux cinquièmes des dépenses en santé. Comme les programmes de médicaments du gouvernement sont destinés aux personnes de 65 ans et plus, l'augmentation de la population de cette cohorte d'âges fera augmenter le coût de ces programmes d'environ 3,5 % par année. De même, l'augmentation de la population âgée de 75 ans et plus fera grimper d'environ 2,5 % par année ce qu'il en coûte pour soutenir les foyers de soins de longue durée, ce qui pourrait signifier qu'il faudrait ouvrir plus de lits de soins de longue durée, sauf si nous pouvons utiliser plus efficacement les soins à domicile. Au Danemark, où un cinquième de la population a plus de 60 ans, le gouvernement a arrêté d'ouvrir de nouveaux lits de soins de longue durée à la fin des années 1980 pour se concentrer plutôt sur la construction d'un large éventail de logements adaptés aux personnes âgées. Maintenant, environ 80 % des personnes âgées vivent de façon autonome dans la collectivité et reçoivent des soins à domicile, des soutiens sociaux communautaires et une aide pratique dans la maison⁶. Ensemble, les médicaments et les soins de longue durée représentent un peu plus de 15 % de tous les coûts en Ontario.

Le vieillissement de la population est un inducteur de coût considérable, mais son importance a été exagérée dans le discours populaire. Les membres de l'imposante génération du baby-boom sont maintenant âgés d'environ 45 à 65 ans; d'ici 2018, la limite de l'horizon visé par le présent rapport, ils auront de 52 à 72 ans. Même d'ici là, la plupart des baby-boomers n'auront pas atteint l'âge où les coûts médicaux commencent à augmenter de façon spectaculaire. Il importe de se rappeler que la population vieillit graduellement et que les coûts de santé augmentent aussi graduellement avec l'âge des patients. Le vieillissement de la population n'est pas le grand coupable en l'espèce.

Dans notre scénario de statu quo, celui qui dépend dans une très grande mesure des indicateurs existants pour prévoir le coût global des programmes du gouvernement, le budget des soins de santé de l'Ontario passerait de 44,77 milliards de dollars en 2010-2011 à 62,46 milliards de dollars en 2017-2018, ce qui représente une hausse annuelle moyenne de 4,9 %. Cette hausse est inférieure à la moyenne de 5,5 % enregistrée au cours des trois dernières années, mais de peu. En outre, la part des dépenses totales de programmes que représente la santé, qui augmenterait de 3,5 % par année, passerait de 40,3 % en 2010-2011 à 44,2 %. Dans ce scénario, le coût de l'Assurance-santé de l'Ontario augmenterait en moyenne de 6,4 % par année, celui des foyers de soins de longue durée de 4,7 %, des soins communautaires de 4,4 %, des médicaments de 4,3 % et du fonctionnement des hôpitaux de 4,1 %.

⁶ Dr David A. Walker, *Assurer les soins nécessaires à notre population vieillissante : la question des autres niveaux de soins : Rapport présenté à la ministre de la Santé et des Soins de longue durée*, le 30 juin 2011. Téléchargé depuis http://www.health.gov.on.ca/fr/public/publications/ministry_reports/walker_2011/walker_2011.pdf.

Dans notre scénario privilégié, nous avons établi un modèle beaucoup plus modeste pour les dépenses en santé, un modèle où les dépenses n'augmentent pas de 4,9 % par année entre maintenant et 2017-2018, mais de 2,5 %. Comme nous maintenons la hausse de toutes les dépenses de programmes à seulement 0,8 % par année, c'est donc dire que, ironiquement, d'ici 2017-2018, les dépenses en santé représenteraient 45,4 % de toutes les dépenses de programmes. Au cours des dernières années, de tels ratios ont soulevé des préoccupations concernant la pérennité du système de santé dans sa forme actuelle.

Le système de santé est-il durable?

La pérennité est un concept insaisissable que l'on peut examiner sous plus d'un angle, dont celui de l'opinion publique. Comment les Ontariennes et Ontariens voient-ils cette question? Pensent-ils que le système de santé actuel est acceptable? Qu'attendent-ils du système de santé? Sont-ils disposés à payer et, dans l'affirmative, combien sont-ils prêts à payer? Comment souhaitent-ils payer pour ce qu'ils veulent obtenir : de leur poche ou par l'entremise de leurs impôts?

Il n'y a pas de réponses simples à ces questions, qui dépendent à la fois des attitudes du public et des réactions des politiciens. Pour un économiste, la hausse des coûts de santé en pourcentage des budgets publics et privés n'a rien de particulièrement surprenant ou alarmant. C'est un bien « de luxe » classique : à mesure que les particuliers et les sociétés s'enrichissent, ils veulent affecter une plus grande part de leurs revenus en hausse aux soins de santé. L'économiste américain Robert W. Fogel, lauréat d'un prix Nobel, prévoit qu'à long terme, pour chaque hausse de 1 % du revenu aux États-Unis, les gens consommeront 1,6 % plus de services de santé. Fogel prévoit donc que le poids des soins de santé dans le PIB des États-Unis doublera plus ou moins au cours des trois prochaines décennies⁷. La question n'est donc pas de savoir quelle part les soins de santé occuperont dans les budgets, mais plutôt de combien cette part augmentera.

Les sondages donnent une idée de l'attitude du public envers les questions liées aux services de santé, mais il faut les traiter avec prudence. Dans un sondage mené en Ontario à la fin de 2010 par le Gandalf Group pour le compte du Healthcare of Ontario Pension Plan, la plupart des répondants ont déclaré qu'ils étaient disposés à payer plus de taxes et d'impôts et à voir d'autres dépenses publiques réduites pour préserver le système de soins de santé. Cependant, ces résultats, plus théoriques que pratiques peuvent laisser sceptiques. La plupart des gens ont grandement sous-estimé le coût public des soins de santé et le rythme auquel il augmente. Au moment du sondage, les soins de santé représentaient un peu plus de 40 % des dépenses de programmes de l'Ontario. Pourtant, neuf pour cent des répondants croyaient que les soins de santé représentaient moins de 20 % du total, 25 % ont déclaré qu'ils représentaient entre 20 et 30 %, et 29 % ont affirmé que le pourcentage se situait entre 30 et 40 %⁸. En

⁷ Robert W. Fogel, *Forecasting the Cost of U.S. Health Care in 2040*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 14361. Téléchargé depuis <http://www.nber.org/papers/w14361>.

⁸ Réponses détaillées au sondage fournies par le Gandalf Group. Téléchargé depuis http://www.hoopp.com/symposium/docs/deficitdriven/hoopp_thinktank_pres.pdf.

bref, environ les deux tiers des Ontariennes et des Ontariens ont sous-estimé, souvent grandement, la part des dépenses de leur gouvernement provincial réservée aux soins de santé. Quel poids pouvons-nous accorder à l'opinion publique? Le public changerait-il d'avis s'il savait réellement ce que le système de santé actuel coûte?

Une constatation opposée ressort du sommaire d'un sondage préparé par la Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé (FCRSS), qui a révélé que seulement le tiers des Canadiennes et des Canadiens étaient prêts à accepter une hausse des taxes et des impôts et que moins du quart accepteraient des compressions continues dans les autres services publics⁹. Le soutien pour ces solutions était loin d'être majoritaire, mais même ces points de vue minoritaires doivent être qualifiés : les répondants n'ont pas dit quelle hausse de taxes et d'impôts ils accepteraient ni de combien les autres dépenses pourraient être réduites. Cependant, outre les hausses de taxes et d'impôts ou les compressions dans les dépenses non liées à la santé, les Canadiennes et Canadiens ont songé à une autre façon de payer les soins de santé. Le sommaire du sondage de la FCRSS a révélé que deux tiers des répondants étaient prêts à accepter un régime d'épargne à base de cotisations pour amasser des fonds pour les futurs coûts de santé, notamment pour les soins de longue durée et pour les médicaments.

Cependant, même si les Ontariennes et Ontariens ont gravement sous-estimé le coût réel des soins de santé pour le gouvernement, il est évident que les Canadiennes et Canadiens en général s'inquiètent de plus en plus de la pérennité des dépenses en santé. Le sommaire du sondage de la FCRSS faisait état de deux questions posées dans des sondages menés à dix ans d'intervalle. On a d'abord présenté l'énoncé suivant aux répondants : « Les coûts de santé augmenteront progressivement, mais la hausse sera gérable grâce à la croissance économique. » En 2000, 19 % des répondants étaient d'accord, mais en 2010, ils n'étaient plus que sept pour cent. Le deuxième énoncé était le suivant : « La demande de soins de santé augmentera, mais nous pourrions contenir les coûts en exploitant le système de santé plus efficacement. » En 2000, 29 % des répondants étaient d'accord, mais en 2010, seulement 14 % étaient de cet avis. En bref, le public croit de moins en moins que la croissance économique ou une plus grande efficacité pourrait sauver le système.

⁹ Stuart N. Soroka, *Perceptions du public et couverture médiatique du système de santé canadien : Une synthèse*, Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé, octobre 2011. Téléchargé depuis http://www.chsrf.ca/Libraries/Commissioned_Research_Reports/Soroka1-FR.sflb.ashx.

Les sondages révèlent également d'importants écarts entre la façon dont nous gérons les soins de santé au Canada et ce que la population veut. On en retrouve un bon exemple dans la faible couverture médiatique des coûts des soins de santé, si ce n'est ceux associés aux médecins et aux hôpitaux. En 1997, selon le sondage de la FCRSS, 94 % des Canadiennes et des Canadiens ont déclaré que si un médecin prescrit un médicament ou un vaccin, celui-ci devrait être couvert par un régime de médicaments. En 2006, 91 % des répondants ont affirmé que les services assurés par les deniers publics devraient s'étendre aux soins à domicile, aux soins de longue durée, aux soins de santé mentale et aux prestations de médicaments. De telles mesures ont été recommandées dans de nombreux rapports sur les soins de santé, dont celui de la Commission Romanow en 2002 et le rapport Kirby de 2004. Le public, soutenu par l'opinion d'experts, semble vouloir un élargissement du régime d'assurance-santé.

En Ontario, quelques messages simples, en apparence solides, émergent des résultats des sondages : les Ontariennes et Ontariens considèrent les soins de santé comme la question de politique publique la plus importante; ils tiennent résolument au modèle du payeur public unique; ils ne toléreront rien qui causera la détérioration de l'accessibilité et de la qualité des soins. En outre, on semble moins se soucier maintenant que tous les services soient fournis par l'administration publique, dans la mesure où la facture peut être payée avec une carte Santé.

De toute évidence, les Ontariennes et Ontariens veulent un système de santé durable, mais également amélioré. Peut-on atténuer les craintes sur la pérennité du système en proposant quelques-unes des solutions les plus évidentes, ou au moins les plus souvent évoquées? Encore une fois, malheureusement, il n'y a pas de réponse simple. La pérennité fait intervenir un grand nombre de facteurs dynamiques. Toute modification à l'un d'entre eux peut rendre le système de santé plus durable ou, au contraire, moins durable. Trois de ces facteurs viennent à l'esprit :

- D'abord, une plus forte croissance de la productivité, qui stimulerait la croissance économique, nous permettrait de dépenser plus pour la santé. Cependant, même si la croissance de la productivité doublait par rapport aux faibles taux de la dernière décennie, la croissance du PIB nominal serait encore très loin des hausses prévues des dépenses en santé. Dans tous les cas, une hypothèse aussi audacieuse sur la croissance de la productivité relève de la pensée magique puisque nous n'avons aucune solution toute prête sur la façon de la revivifier. La pensée magique, il va sans dire, ne peut pas servir de fondement à une politique sur la pérennité.
- Deuxièmement, nous pourrions nous permettre plus de soins de santé si nous augmentions les taxes et impôts, mais les taux d'imposition devraient augmenter constamment pour maintenir la part des nouveaux revenus fiscaux supérieure à la hausse des revenus des particuliers. Les contribuables finiraient peut-être par en avoir assez des hausses de taxes et d'impôts qui, inévitablement, se traduiraient par des pertes économiques plus générales puisque les distorsions économiques induites par les hausses de taxes et d'impôts seraient amplifiées.

-
- Troisièmement, nous pourrions faire des compressions dans toutes les dépenses gouvernementales pour laisser plus de place à la santé. Or, comme les Services économiques TD le soulignent, si le statu quo est maintenu, on prévoit que d'ici 2030, les soins de santé représenteront 80 % des dépenses de programmes de l'Ontario. Le reste des dépenses, soit 20 %, ne serait même pas suffisant pour financer le système d'éducation et encore moins tous les autres services publics.

Il va sans dire que ce ne sont pas là des solutions; le statu quo en ce qui concerne la croissance des dépenses de santé n'est plus tenable. Par ailleurs, une grande partie du système de santé de l'Ontario peut non seulement être améliorée, mais doit l'être. Il est facile de se targuer de notre système de santé quand nous nous comparons avec les États-Unis, qui dépensent beaucoup plus que le Canada aussi bien par rapport à la population qu'en regard du PIB, mais où, pourtant, en 2010, quelque 50 millions de personnes, soit plus de 16 % de la population, n'étaient pas assurées¹⁰. Si nous nous comparons à d'autres pays que les États-Unis, toutefois, nous y perdons souvent au change. Nous devons faire plus et mieux, avec un budget serré.

Réalité des faits, mesures et comparaisons

Il est facile, trop facile, de focaliser uniquement sur les montants que le gouvernement de l'Ontario dépense et les secteurs auxquels il les attribue. L'argent n'est qu'un des nombreux facteurs qui influent sur les soins de santé, et c'est pourquoi une démarche aussi limitée n'est pas utile. Pourtant, quelques observations sur les dépenses en santé et les ressources consacrées au système permettent de contextualiser les questions non financières que nous aborderons ultérieurement.

Le système de soins de santé n'est pas réellement un système

Dans le présent chapitre, nous parlons de l'ensemble des fournisseurs de soins de santé de l'Ontario comme d'un « système ». En réalité, la province a une série de services incohérents qui fonctionnent isolément. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD) doit collaborer avec les fournisseurs de soins de santé, les administrateurs et les intervenants pour coordonner les rôles, simplifier le cheminement des patients et améliorer l'expérience globale de ceux-ci.

Examinons les scénarios suivants présentés à la Commission :

¹⁰ U.S. Census Bureau, *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2010*, septembre 2011. Téléchargé depuis <http://www.census.gov/prod/2011pubs/p60-239.pdf>.

Étude de cas n° 1

Une femme de 50 ans subit une mammographie. Les résultats sont envoyés à son médecin de famille, dont le bureau appelle la patiente et lui fixe un rendez-vous une semaine plus tard. À son rendez-vous, le médecin de famille déclare que les résultats sont positifs et qu'il souhaite faire faire une aspiration à l'aiguille. Le médecin a de la difficulté à trouver un radiologue pour faire l'aspiration à l'aiguille et il faut trois semaines pour la faire. La radiologue a de la difficulté à trouver les résultats de la mammographie, qui n'a pas été faite à sa propre clinique, ce qui crée un retard supplémentaire. L'aspiration révèle des cellules suspectes et le bureau du médecin de famille rappelle la patiente pour fixer un autre rendez-vous afin de discuter des résultats. Le médecin de famille souhaite maintenant faire un test par IRM et, encore une fois, il est difficile de l'obtenir dans un délai raisonnable. Entre-temps, la patiente devient folle d'inquiétude et s'absente souvent du travail. Lorsque le test par IRM est fait, la patiente est de nouveau appelée au bureau du médecin de famille, qui doit trouver un chirurgien oncologue spécialisé dans la chirurgie du sein pour pratiquer une biopsie, car son chirurgien avec lequel il fait habituellement affaire est en vacances. Trois semaines plus tard, le chirurgien oncologue spécialisé dans la chirurgie du sein procède à la biopsie, dont le résultat est négatif (c'est-à-dire qu'il n'y a pas de cancer).

Étude de cas n° 1 – Ce qui pourrait arriver

Après une mammographie positive, la patiente est dirigée électroniquement à titre de « Patiente de catégorie 1 » à un centre d'évaluation mammaire. La patiente a accès en ligne à son propre dossier et se lie au centre d'évaluation où elle peut prendre rendez-vous à un moment qui lui convient dans la fenêtre des patientes de catégorie 1 pour un diagnostic et un traitement. Par l'entremise de ce portail en ligne, on indique également à la patiente comment se préparer et ce à quoi elle peut s'attendre à son prochain rendez-vous. La patiente arrive au centre d'évaluation mammaire dans un délai approprié établi en vertu des lignes directrices sur les pratiques exemplaires; elle rencontre une infirmière praticienne, subit une prise de sang, une aspiration à l'aiguille ainsi qu'un examen médical dans un seul rendez-vous. La patiente prend ensuite son rendez-vous de suivi quatre jours plus tard, en début de soirée, après sa journée de travail. Au rendez-vous de suivi, on discute des résultats que la patiente peut également consulter en ligne avec un accès à une infirmière autorisée par courriel et message texte. Ce rendez-vous de suivi permet d'éviter le test par IRM inutile et un rendez-vous est pris pour une biopsie. Encore une fois, la patiente peut voir les résultats et en discuter immédiatement par courriel ou au téléphone.

Ce qui est le plus surprenant, c'est que ces deux cas pourraient survenir en Ontario puisque dans certaines régions, les ressources nécessaires existent, mais pas la coordination. Dans l'étude de cas n° 1, le système s'effondre, et on perd de vue l'expérience de la patiente alors que les retards s'accumulent. Dans le scénario présentant une issue différente, la patiente a le contrôle des rendez-vous et est au cœur d'un processus normalisé.

Il faut que le système proposé dans le scénario de « ce qui pourrait arriver » devienne l'intervention normalisée pour le diagnostic du cancer du sein en Ontario. Des systèmes comparables pourraient être élaborés pour différentes affections, dont le diabète, la maladie pulmonaire obstructive chronique et la néphropathie.

L'Ontario doit intégrer les éléments disparates du système et réduire la bureaucratie qui empêche la prestation de services efficaces et efficients. Cela dit, par souci de simplicité, nous continuerons d'utiliser le mot « système » dans le reste du chapitre.

Le système de santé est coûteux

Le Canada a l'un des systèmes de santé les plus coûteux au monde, ce qui peut surprendre les gens trop habitués de comparer notre système à celui des États-Unis seulement. Le Canada a dépensé presque 193 milliards de dollars en santé en 2010, soit 11,9 % du PIB¹¹. En Ontario, où les dépenses totales s'établissaient à 75,5 milliards de dollars, la part du PIB était de 12,3 %, un peu plus haute que la moyenne nationale, mais seulement la cinquième plus élevée de toutes les provinces. Cela semble une aubaine quand on la compare à la part de 17,4 % (en 2009) des États-Unis, mais peu de Canadiennes et de Canadiens reconnaissent que le système de santé américain est de loin le plus coûteux au monde, ce qui en fait une valeur aberrante dans les indicateurs de soins de santé utilisés dans la présente étude et dans de nombreuses autres. Ce n'est pas un comparateur utile pour le Canada.

Sur les 34 pays compris dans les données les plus récentes sur la santé de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹², le Canada se classait au sixième rang des systèmes les plus coûteux en 2009, au même rang que la Suisse. En première place venaient les États-Unis, suivis des Pays-Bas où les dépenses par rapport au PIB étaient supérieures de 0,6 point de pourcentage seulement à celles du Canada. Cela place le Canada dans le groupe des pays développés qui ont les systèmes de santé les plus coûteux au monde. Pire encore, dans bon nombre des autres pays, la population est plus âgée qu'au Canada, si bien que, toutes choses étant égales par ailleurs, notre système devrait être moins coûteux parce que les dépenses en santé augmentent beaucoup quand la population vieillit. Rajusté pour tenir compte de l'âge, le système de santé du Canada est définitivement l'un des plus coûteux au monde.

Le système n'est pas aussi public que la plupart des gens le croient

Les Ontariennes et Ontariens, à l'instar de la plupart des Canadiennes et des Canadiens, se concentrent presque exclusivement sur la composante publique des soins de santé, autour de laquelle une forte mythologie s'est développée. Notre système n'est pas aussi public que la plupart des gens semblent le croire. Si un système de santé grandement public est une vertu, le Canada fait bonne figure uniquement en comparaison avec les États-Unis. Les données les plus récentes de l'OCDE montrent que 70,6 % de toutes les dépenses en santé au Canada en 2009 relevaient du secteur public, ce qui est beaucoup plus élevé que le simple 47,7 % aux États-Unis. Cependant, dans les cinq autres pays du G7, la part des coûts assumée par le secteur public est plus élevée qu'au Canada. Sur les 27 pays de l'OCDE qui ont déclaré de telles données pour 2009, le Canada se classait au 19^e rang¹³. Sous un autre

¹¹ Institut canadien d'information sur la santé, *Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2011*, novembre 2011, p. 128, 154, 156. Téléchargé depuis http://secure.cihi.ca/cihiweb/products/nhex_trends_report_2011_fr.pdf.

¹² Organisation de coopération et de développement économiques, *Base de données de l'OCDE sur la santé 2011 – Données fréquemment demandées*, novembre 2011. Téléchargé depuis http://www.oecd.org/document/16/0,3746,fr_2649_37407_32368700_1_1_1_37407,00.html.

¹³ En 2008, le Canada se classait au 23^e rang des 32 pays pour lesquels des données existent.

angle, les Canadiennes et Canadiens ont déboursé en moyenne 636 \$US de leur poche pour les soins de santé, soit le cinquième montant le plus élevé parmi les 27 pays évalués.

Ce sont les services des médecins et les services hospitaliers qui représentent la partie la plus publique du système de santé; 91 % des premiers et 99 % des derniers sont payés par les gouvernements. Cependant, selon l'ICIS, le secteur public assume seulement 46 % des dépenses liées aux médicaments sur ordonnance, l'assurance privée 36 % et les particuliers 18 %. La couverture publique des autres services de professionnels est mince : à peine 7 %. Essentiellement, le régime d'assurance-santé dont les Canadiennes et Canadiens sont si fiers ne couvre pratiquement que les services des médecins et les services hospitaliers médicalement nécessaires. La liste des services qui ne sont pas payés par le régime d'assurance-santé est longue : médicaments obtenus hors de l'hôpital, soins infirmiers, services de psychologues et autres services de counseling, services communautaires de santé mentale, conseils en nutrition, services ambulanciers, traitement de dépendances, soins de longue durée, optométrie et soins dentaires.

Le système de soins de santé n'est qu'un élément parmi d'autres

Nous devons également cesser de nous concentrer uniquement sur les soins de santé pour avoir une vue d'ensemble de la santé en général. La santé c'est beaucoup plus que panser des plaies. Le Sous-comité sénatorial sur la santé des populations¹⁴ a estimé que seulement 25 % des résultats pour la santé de la population peuvent être attribués au système de soins de santé auquel nous accordons tellement d'attention. La moitié de ces résultats peut être attribuée à des facteurs socioéconomiques tels que l'éducation et le revenu; 15 % ont trait à des facteurs biologiques et génétiques, et 10 % à l'environnement physique. Pour mettre en œuvre une réforme utile, nous devons prendre en compte tous ces facteurs environnementaux. Par exemple, des interventions stratégiques d'éducation peuvent parvenir plus efficacement à réduire les coûts futurs des soins de santé que des investissements dans les hôpitaux aujourd'hui. Pourtant, il est étonnant de constater que trois quarts des facteurs qui influent sur les résultats trouvent rarement une place dans le débat sur les soins de santé.

Le système ne donne pas des résultats supérieurs

Les Canadiennes et Canadiens répètent constamment aux maisons de sondage qu'ils se soucient peu du coût des soins de santé. Ce qu'ils demandent, c'est que les soins soient accessibles et de qualité. Le coût élevé de notre système de santé pourrait être pardonné si les dépenses donnaient des résultats supérieurs. Ce qui n'est pas le cas.

¹⁴ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, Rapport final du Sous-comité sénatorial sur la santé des populations, *Un Canada en santé et productif : une approche axée sur les déterminants de la santé*, juin 2009, p. 7-9. Téléchargé depuis <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/populrep/rephealth1jun09-f.pdf>.

Le Canada n'apparaît pas sous un jour favorable en ce qui concerne l'optimisation des ressources en regard d'autres pays. Un rapport de 2010 du Commonwealth Fund¹⁵ a évalué et classé la qualité des systèmes de soins de santé de l'Australie, du Canada, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Nouvelle-Zélande, de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Sans surprise, les États-Unis sont arrivés au dernier rang. Cependant, le Canada est arrivé à l'avant-dernier rang dans le classement global, à l'avant-dernier rang pour l'efficacité et bon dernier pour ce qui est des délais de traitement.

Nous avons moins de médecins que les autres pays

De nombreuses études donnent à penser que nous n'avons pas assez de médecins. L'ICIS concluait que le fait qu'il y a moins de médecins par habitant au Canada « [pourrait] toutefois indiquer pourquoi les Canadiens continuent de signaler des difficultés d'accès aux soins de santé comparativement aux autres pays¹⁶ ». Selon l'Organisation mondiale de la Santé, parmi les pays évalués dans le rapport du Commonwealth Fund, seule l'Australie compte moins de médecins par habitant. Avec un ratio de 19 médecins par 10 000 habitants, le Canada se compare défavorablement aux États-Unis, qui en comptent 27 par 10 000 habitants, et particulièrement aux pays du continent européen membres du G7 où il y en a plus de 30. En fonction des données brutes, le Canada se classe au centre des pays de l'OCDE pour ce qui est du nombre de médecins par habitant. Pourtant, dans un rapport de 2008¹⁷, l'Institut Fraser calculait qu'en tenant compte de l'âge de la population, le Canada se classait 23^e parmi 28 pays comparables de l'OCDE en ce qui a trait au nombre de médecins par habitant. Qui plus est, le Canada semble prendre du retard; dans 24 pays de l'OCDE, le ratio médecins-patients a augmenté d'au moins 10 % de 1990 à 2008 tandis qu'il a augmenté de 5 % seulement au Canada¹⁸. En outre, 22 % des médecins canadiens sont âgés de plus de 60 ans. Il y a donc une vague de départs à la retraite en perspective¹⁹. L'efficacité des médecins est également contenue au Canada en raison de la faible utilisation des dossiers électroniques. Le rapport du Commonwealth Fund révèle que seulement 37 % des médecins canadiens utilisent les dossiers électroniques pour servir leurs patients, le taux le plus bas parmi les 11 pays étudiés.

¹⁵ Commonwealth Fund, *Mirror, Mirror on the Wall: How the Performance of the U.S. Health Care System Compares Internationally, 2010 Update*, p. 3. Téléchargé depuis http://www.commonwealthfund.org/~media/Files/Publications/Fund%20Report/2010/Jun/1400_Davis_Mirror_Mirror_on_the_wall_2010.pdf.

¹⁶ Institut canadien d'information sur la santé, *Les soins de santé au Canada en 2010*, p. 85. Téléchargé depuis http://secure.cihi.ca/cihiweb/products/HCIC_2010_Web_f.pdf

¹⁷ Institut Fraser, *How Good is Canadian Health Care? 2008 Report*, p. 55. Téléchargé depuis <http://www.fraserinstitute.org/research-news/display.aspx?id=13104>.

¹⁸ ICIS, *op. cit.*, p. 85.

¹⁹ *Ibid.*, p. 84.

Les effets des compressions pratiquées dans les années 1990 se font encore sentir sur les tendances au Canada. Cependant, au cours de la dernière décennie, le nombre de praticiens de la santé dans la plupart des disciplines a augmenté. Selon l'ICIS, le nombre de médecins qui sont sortis des écoles de médecine canadiennes s'est accru de près de 50 % entre 1999 et 2009. Entre 2001 et 2008, le nombre de médecins inscrits et d'infirmières et infirmiers autorisés a augmenté de 16 % et 15 % respectivement; entre 2004 et 2008, le nombre d'infirmières praticiennes s'est accru de 90 %²⁰.

Ces statistiques semblent prouver que nous avons non seulement moins de médecins qu'ailleurs, mais également que nous avons trop peu de médecins en termes absolus. Cela n'est peut-être pas le cas. C'est peut-être que nous n'utilisons pas efficacement leur temps. Supposons que les infirmières et infirmiers administrent la plupart des vaccins pour aider les médecins. Supposons qu'un ensemble complet de dossiers électroniques permet à une personne âgée d'arrêter de faire de multiples visites chez différents médecins et d'expliquer ses maladies à répétition. Supposons que les pharmaciens jouent un plus grand rôle dans la délivrance de prescriptions. Ces changements et d'autres pourraient libérer le temps des médecins, peut-être suffisamment pour réduire, voire éliminer, toute « pénurie » de médecins.

Le Canada fait piètre figure relativement à bien des indicateurs

Tout en reconnaissant la difficulté de comparer les résultats de systèmes de soins de santé publics et universels de différents pays, le rapport de 2008 de l'Institut Fraser fait le constat suivant : même s'il consacre plus de fonds aux soins de santé que tout autre pays industrialisé de l'OCDE sauf l'Islande et la Suisse, le Canada se classe au 17^e rang pour ce qui est du pourcentage de l'espérance de vie en santé, au 24^e rang pour ce qui est de la mortalité infantile et au 17^e rang pour la mortalité prénatale; il se classe au 6^e rang pour ce qui est de la mortalité découlant des soins de santé, au 10^e rang pour les années de vies possiblement perdues à cause de la maladie, au 10^e rang pour ce qui est de la mortalité attribuable au cancer du sein et au 2^e rang en ce qui a trait à l'incidence de la mortalité attribuable au cancer du côlon²¹.

Mais l'Ontario a le meilleur système au Canada

Les données comparables à l'échelle internationale reposent habituellement sur les moyennes canadiennes. Or, certaines données touchant des questions importantes tendent à prouver que l'Ontario a l'un des meilleurs systèmes au Canada, sinon le meilleur. Par exemple, selon le Frontier Centre, l'Ontario a le meilleur système de santé en regard de son indice global de consommation des services de santé²², suivi de très près toutefois par la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick. C'est dans les soins primaires et la prévention que se trouve la force relative de l'Ontario. Le Frontier

²⁰ Ibid., p. 82-84.

²¹ Institut Fraser, *op. cit.*, p. 8.

²² Frontier Centre, *Canada Health Consumer Index 2010*, décembre 2010, p. 17. Téléchargé depuis http://www.fcpc.org/files/1/PS98_CHCI-2010_DC13_FIB.pdf.

Centre fait notamment remarquer qu'un grand nombre d'Ontariennes et d'Ontariens ont un accès régulier à un médecin de famille²³. Cependant, il s'empresse d'ajouter que l'ensemble des 10 provinces a beaucoup de travail à faire pour que les temps d'attente deviennent aussi courts que ceux qui existent dans différents pays européens comme l'Allemagne, la France et les Pays-Bas²⁴.

Le coût des médicaments augmente plus vite que les autres dépenses de santé

Les produits pharmaceutiques représentent la dépense en santé qui a connu la croissance la plus rapide au cours des dernières décennies. Stabile et Greenblatt soulignent que de 1975 à 2006, les dépenses par habitant, corrigées pour tenir compte de l'inflation, ont augmenté de 51 % dans le cas des hôpitaux, de 98 % dans le cas des services des médecins et de 338 % dans le cas des produits pharmaceutiques²⁵. Le même rapport fait remarquer que le coût des médicaments sur ordonnance a dépassé la croissance globale des dépenses en santé chaque année de 1986 à 2007²⁶. Busby et Robson ont constaté que le Programme de médicaments de l'Ontario (PMO) représente maintenant 10 % des dépenses en santé de l'Ontario – 4,5 milliards de dollars en 2010 – et a affiché une hausse annuelle de 9,4 % au cours des 20 dernières années²⁷. Environ les trois quarts des coûts se rapportent aux médicaments pour les personnes âgées, qui paient une très faible quote-part; les personnes célibataires ayant un revenu de plus de 16 018 \$ et les couples ayant un revenu de plus de 24 175 \$ paient une franchise annuelle de 100 \$ et des frais d'ordonnance de 6,11 \$ par ordonnance, tandis que les personnes âgées à faible revenu ne paient pas de franchise et paient 2 \$ par ordonnance.

Les deux groupes de chercheurs se sont employés à déterminer à quel rythme le coût des médicaments augmentera à l'avenir. Du point de vue positif, bon nombre de médicaments sur ordonnance ne seront plus protégés par un brevet, et d'aucuns soutiennent que les hausses de coûts vont s'atténuer. En fait, à moins de 5 %, la hausse des coûts des médicaments affichée en 2010 sera l'une des plus faibles enregistrées depuis de nombreuses décennies. Cependant, ce sont surtout des personnes âgées qui consomment des médicaments et la découverte de nouveaux médicaments risque de faire grimper les coûts de nouveau. Stabile et Greenblatt ont examiné des scénarios où le coût des médicaments augmentait de 4, 6 et 8 % par année. Si la hausse était de 8 %, ce qui est encore moins que par les années passées, le coût des médicaments passerait de 0,62 à 8,6 % du PIB en 50 ans. Busby et Robson prévoient que les coûts du PMO augmenteront de 8,4 % par année au cours des 20 prochaines années, soit un peu moins que la hausse de 9,4 % enregistrée au cours des 20 dernières années.

²³ *Ibid.*, p. 21.

²⁴ *Ibid.*, p. 29.

²⁵ Mark Stabile et Jacqueline Greenblatt, *Providing Pharmacare for an Aging Population: Is Prefunding the Solution?* IRPP Study, février 2010, p. 9. Téléchargé depuis http://www.irpp.org/pubs/IRPPstudy/IRPP_Study_no2.pdf.

²⁶ *Ibid.*, p. 7.

²⁷ Colin Busby et William B.P. Robson, *A Social Insurance Model for Pharmacare: Ontario's Options for a More Sustainable, Cost-Effective Drug Program*, Institut C.D. Howe, avril 2011. Téléchargé depuis http://www.cdhowe.org/pdf/Commentary_326.pdf.

Dans son *Étude économique du Canada* de 2010, l'OCDE fait remarquer que les prix des médicaments génériques canadiens sont les plus élevés des pays de l'OCDE, et qu'ils sont même plus élevés qu'aux États-Unis et deux fois plus élevés qu'en Finlande. Il n'est donc pas surprenant de constater que l'Ontario a pris des mesures décisives en 2010 pour réduire le prix des médicaments génériques pour les ramener à 25 % des prix des médicaments d'origine. D'autres provinces ont emboîté le pas.

Il y a des pratiques non efficaces dans le système de soins de santé

Le rapport *Les soins de santé au Canada 2010* de l'Institut canadien d'information sur la santé donne un certain nombre d'exemples de manque d'efficacité dans le système de soins de santé canadien. Par exemple, malgré le manque de données en prouvant l'efficacité, 3 600 arthroscopies thérapeutiques du genou et 1 050 vertébroplasties ont été pratiquées au Canada en 2008-2009²⁸. Le taux de césariennes, qui s'établit à 19 %, dépasse grandement les lignes directrices cliniques, tout comme la pratique généralisée des hystérectomies²⁹. Comparativement à d'autres pays, le Canada fait piètre figure pour ce qui est des hospitalisations évitables pour le diabète. Dans son *Étude économique du Canada en 2010*, l'OCDE souligne que les hospitalisations au Canada pour le diabète par 100 000 habitants sont supérieures à la moyenne de l'OCDE. L'ICIS établit un lien avec l'observation selon laquelle seulement 32 % des diabétiques ont déclaré avoir passé les quatre tests recommandés en 2007³⁰. Cela illustre le changement qu'il faut faire, c'est-à-dire passer des traitements en milieu hospitalier à la prévention en clinique et à domicile.

Bon nombre de lits d'hôpitaux sont occupés par des patients qui pourraient recevoir des soins de meilleure qualité à un coût plus bas ailleurs dans le système. L'ICIS suit ce qu'on appelle les autres niveaux de soins (ANS), qui font référence aux patients qui occupent un lit d'hôpital, mais qui n'ont plus besoin de soins actifs et qui monopolisent un lit. En 2008-2009, 5 % des hospitalisations et 13 % de l'ensemble des jours d'hospitalisation étaient liés aux ANS³¹. Dans une certaine mesure, il est compréhensible que des patients soient considérés comme nécessitant un ANS vers la fin de leur séjour à l'hôpital. Cependant, 9 % de tous les patients en attente d'un ANS ont été admis aux soins actifs en tant que patients nécessitant un ANS et ils représentent 11 % de tous les jours liés aux ANS. Les raisons les plus fréquentes d'attente d'un ANS sont : la recherche de soins palliatifs (34 %), l'attente d'une admission dans un autre établissement adéquat (27 %) ou l'attente de physiothérapie (11 %). L'attente d'un autre niveau de soins est généralement longue : 62 % des patients en attente d'un ANS sont hospitalisés plus d'une semaine et 24 % plus d'un mois. Dans 5 % des cas, le séjour dure plus de 100 jours.

²⁸ ICIS, *Les soins de santé au Canada 2010*, p. 22-24.

²⁹ *Ibid.*, p. 25-35.

³⁰ *Ibid.*, p. 43-45.

³¹ *Ibid.*, p. 49-54.

Étude de cas n° 2

Après la mort de leur mère, les enfants d'un homme de 76 ans ont décidé de déménager près de chez eux leur père qui demeurait à 250 kilomètres. Après qu'on eut remarqué un peu de démence, l'homme a été amené au domicile familial où la démence s'est aggravée, tellement que ses enfants l'ont emmené au service des urgences de l'hôpital local. Il était impossible de donner à cet homme des soins à domicile plus de deux jours par semaine. L'homme a été admis directement dans une unité de l'hôpital où les démarches en vue d'un placement dans un établissement de soins de longue durée ont été entreprises. Il a occupé un lit d'hôpital en attente d'un ANS pendant 115 jours, parce que les foyers de soins de longue durée ne le considéraient pas comme un patient admissible, même s'ils avaient des lits vides.

Ce manque d'efficacité se traduit par des personnes qui occupent un lit d'hôpital alors qu'elles recevraient de meilleurs soins ailleurs, l'engorgement des urgences, les annulations de chirurgies faute de lits et l'engorgement des services d'ambulance qui transportent les malades. Il s'agit là de symptômes classiques d'un système bâti en fonction des soins actifs alors que ce sont davantage des soins aux malades chroniques qui sont requis. Il faut noter qu'en Ontario, où le taux de patients en attente d'un ANS est l'un des plus élevés au Canada (ces patients occupant 7 % des lits d'hôpitaux, comparativement à 5 % à l'échelle nationale), le gouvernement a lancé sa stratégie *Viellir chez soi* en 2007, dans le but en partie de réduire le nombre de patients en attente d'un ANS. Plus récemment, l'Ontario a eu la sagesse de demander une étude au Dr David Walker, qui a fait des recommandations (sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement) sur les ANS et les mesures qui devraient être prises pour que le système de soins de santé soit davantage axé sur une population vieillissante³².

Des chercheurs de l'OCDE qui se sont employés à mesurer les coûts du manque d'efficacité dans les systèmes de soins de santé sont arrivés à une conclusion étonnante concernant le Canada. Ils estiment que si le Canada devenait aussi efficace que les pays les plus performants, il serait possible de réaliser des économies représentant 2,5 % du PIB en 2017³³. De tels gains d'efficacité ne diminueraient pas la croissance des coûts des soins de santé de façon permanente, mais sûrement pendant la période de transition.

L'OCDE donne à penser que le Canada dans son ensemble a « gaspillé » 40,6 milliards de dollars des 136,9 milliards de dollars que le secteur public a dépensés dans la santé en 2010; si le taux de 2,5 % tient également pour l'Ontario, la province aurait « gaspillé » 13,4 milliards de dollars sur les 47,8 milliards de dollars dépensés au total par le secteur public. En d'autres termes, les gains d'efficacité permettraient de réaliser des économies représentant près de 30 % des dépenses du secteur public en 2010³⁴. Il est évidemment très difficile de mesurer le manque d'efficacité, en particulier en comparant différents systèmes internationaux, et nous devons être prudents en interprétant les chiffres de l'OCDE. En outre, il n'est peut-être pas possible d'éliminer ou même de réduire considérablement ce chiffre. Cela dit, il y a fort à parier que si on pouvait éliminer aussi peu que 10 %

³² Dr David A. Walker, *op.cit.*

³³ Organisation de coopération et de développement économiques, *Healthcare Systems: Efficiency and Policy Settings 2010*. Téléchargé depuis http://www.oecd.org/document/39/0,3343,en_2649_33733_46491431_1_1_1_1,00.html.

³⁴ Calculs fondés sur ICIS, *Tendances des dépenses nationales de santé 1975-2001*, *op.cit.*, tableau 4.

de ces inefficacités au cours des 10 prochaines années, la croissance des dépenses en santé publique pourrait être grandement contenue pendant cette période.

On peut adopter une perspective plus large pour examiner l'efficacité des soins de santé en tenant compte des économies qu'il serait possible de réaliser par l'amélioration des différents modes de vie qui ont des répercussions sur la santé. Le Conference Board du Canada a estimé qu'en améliorant les niveaux des principaux facteurs de risque tels que l'obésité, le tabagisme et l'hypertension, on serait parvenu à réaliser des économies cumulatives de 76,4 milliards de dollars entre 2005 et 2010³⁵.

D'autres rapports ont évalué les gains d'efficience. Par exemple, une étude du Centre canadien de politiques alternatives³⁶ estimait qu'un régime national d'assurance-médicaments permettrait d'économiser entre 10 et 42 % des dépenses totales en médicaments. Pourtant, le gouvernement fédéral n'a pas accordé son attention à cette question, qui a à peine été soulevée lors de la campagne électorale de 2011 et n'est ressortie dans aucune des nombreuses élections provinciales qui ont eu lieu en 2011.

La conclusion de toutes ces recherches semble inéluctable : le système de soins de santé ne nous en donne guère pour notre argent lorsqu'on l'examine dans une perspective internationale plus large. Nous pouvons et nous devrions faire mieux. En bref, malgré la satisfaction relative du public, le système montre des signes évidents de maladie aujourd'hui.

³⁵ Conference Board du Canada, *The Canadian Heart Health Strategy: Risk Factors and Future Cost Implications*, février 2010, p. 17. Téléchargé depuis <http://www.conferenceboard.ca/e-library/abstract.aspx?did=3447&goal1=AUTHN>.

³⁶ Marc-André Gagnon et Guillaume Hébert, *The Economic Case for Universal Pharmacare: Costs and Benefits of Publicly Funded Drug Coverage for All Canadians*, Centre canadien de politiques alternatives, septembre 2010. Téléchargé depuis <http://www.policyalternatives.ca/publications/reports/economic-case-universal-pharmacare>.

Les cas complexes sont des inducteurs de coûts

Tout système conçu pour répondre aux besoins de la majorité de la population sera surchargé et dévié en raison des besoins spéciaux des cas véritablement complexes et coûteux. Selon une étude menée en 2010 par le Canadian Health Services Research Group (CHSRG), 49 % des coûts liés aux hôpitaux et aux soins à domicile sont attribuables à environ 1 % de la population ontarienne, tandis que 95 % de ces coûts sont attribuables à 10 % de la population³⁷. Dans une étude des coûts des soins de santé à l'échelle du système (à l'exclusion des coûts liés aux malades hospitalisés pour des problèmes de santé mentale et des paiements autres que les paiements à l'acte versés aux médecins), l'Institut de recherche en services de santé (IRSS) constate des tendances semblables : 34 % des coûts sont attribuables à 1 % de la population et 79 % des coûts sont attribuables à 10 % de la population à l'échelle du système³⁸. À titre de comparaison, mentionnons que le *Journal of American Medical Association* a récemment publié un article mentionnant qu'aux États-Unis, quelque 64 % des dépenses en santé sont engagées pour environ 10 % de la population³⁹.

Si la province pouvait trouver des économies qui contribueraient à réduire ces coûts de seulement 10 %, cela pourrait représenter des économies annuelles d'au moins 1,5 milliard de dollars⁴⁰, dont une partie pourrait être réalisée par une meilleure coordination des services⁴¹. Une analyse beaucoup plus approfondie qu'a menée le Bridgepoint Health and Boston Consulting Group en 2011 donne à penser que les économies réalisées par une meilleure coordination des soins en Ontario pourraient être encore plus élevées et osciller entre 4 milliards et 6 milliards de dollars par année⁴². Cependant, ces cas spéciaux doivent être abordés de façon stratégique.

Qui sont ces personnes qui forment le un pour cent de la population? Ce sont les gens qui font fréquemment appel au système de soins de santé et qui sont constamment réadmis dans les hôpitaux. Dans l'analyse du CHSRG, ces personnes étaient en général des patients ayant des problèmes du système circulatoire et respiratoire, le cancer, des blessures ou des empoisonnements (souvent causés par des complications postchirurgicales découlant d'infections ou d'appareils défectueux). Les insuffisances cardiaques constituent la raison la plus fréquente pour laquelle les personnes de ce groupe sont admises à l'hôpital. Le taux de réadmission chez ces patients est de 33 % et ceux-ci sont susceptibles d'être réadmis dans les dix jours suivant leur sortie de l'hôpital⁴³. Si une personne consulte un fournisseur de soins dans les deux jours suivant sa sortie de l'hôpital, les études démontrent que les probabilités qu'elle soit réadmise diminuent au moins du tiers. Ce qui compte, ce n'est pas seulement l'intervention en tant que telle, mais le moment où cette intervention est faite.

³⁷ C. Preyra, *Realizing the Health Based Allocation Model*. Présentation en PowerPoint fournie par M. Preyra, 2010, p. 37.

³⁸ W. Wodchis, P. Austin, A. Newman et A. Corallo, *High Cost Users of the Ontario Health Care System: Preliminary Analyses*, 2011. Présentation en PowerPoint fournie par l'IRSS, p. 3.

³⁹ E.J. Emanuel, « Where Are the Health Care Cost Savings? » *Journal of American Medical Association*, vol. 307, n° 1, 4 janvier 2012, p. 39-40.

⁴⁰ L'Ontario a consacré 44,8 milliards de dollars l'an dernier à la santé. Selon les chiffres de l'IRSS, 34 % de ce montant équivaut à 15,2 milliards de dollars, si bien qu'une réduction de 10 % des coûts égalerait 1,5 milliard de dollars.

⁴¹ W. Woodchis et coll., *op. cit.*, p. 21.

⁴² Bridgepoint Health and Boston Consulting Group, *Improving Value in Managing Patients with Complex Chronic Disease*. Présentation en PowerPoint fournie par Bridgepoint Health, 2011.

⁴³ C. Preyra, *op.cit.*, p. 41.

Il existe également des preuves que les soins à domicile peuvent contribuer à réduire les réadmissions dans le cas des insuffisances cardiaques^{44,45}. Selon des études britanniques, le télémonitorage des signes vitaux et des symptômes facilite la détection précoce d'une détérioration, en plus de réduire les taux de réadmission et la durée des séjours à l'hôpital chez les patients atteints d'insuffisance cardiaque⁴⁶. Ces interventions sont simples et déjà offertes aux Ontariennes et Ontariens.

Cependant, ce n'est qu'une partie de la réponse à la question sur le un pour cent. L'analyse des données de facturation d'un réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) pour 2006-2007 faite au nom du MSSLD révèle qu'un sous-groupe de malades hospitalisés représentait 40 % de tous les jours d'hospitalisation⁴⁷. Ces patients ont été identifiés comme étant des « patients hospitalisés ayant des affections complexes », c'est-à-dire qu'ils avaient non pas une mais plusieurs affections, comprenant souvent des problèmes de santé mentale ou de dépendances. Une étude semblable faite en Colombie-Britannique a révélé des résultats étonnamment similaires. Les auteurs de cette étude soulignent qu'il est remarquable de constater que plus de 80 % des clients réguliers du système de soins de santé avaient au moins six types différents de maladies et que près du tiers avaient en fait au moins dix maladies, comparativement à seulement une petite minorité d'autres utilisateurs⁴⁸. En Ontario, 80 % de tous les jours-lits ANS étaient utilisés par ces patients ayant des affections complexes, qui ont passé en moyenne 72,9 jours à l'hôpital en 2006-2007. En guise de comparaison, mentionnons que la durée moyenne du séjour pour un malade n'ayant pas d'affections complexes était de 6,3 jours pendant la même période. Plus de la moitié de ces patients sont généralement âgés de plus de 75 ans et le tiers quittent l'hôpital pour un autre établissement (fort probablement un foyer de soins de longue durée). Un autre tiers des patients sortent de l'hôpital et sont envoyés dans la collectivité sans services de soutien⁴⁹. Des interventions semblables à celles mentionnées précédemment pourraient avoir une grande incidence sur les soins dispensés à ces patients. Qui plus est, d'autres déterminants sociaux de la santé comme la pauvreté, l'isolement social et l'analphabétisme peuvent accroître encore plus le besoin d'intervention.

⁴⁴ S. Stewart, A.J. Vandenbroek, S. Pearson, J.D. Horowitz, « Prolonged Beneficial Effects of a Home-Based Intervention on Unplanned Readmissions and Mortality Among Patients with Congestive Heart Failure », *Archives of Internal Medicine*, vol. 159, n° 3, 8 février 1999, p. 257-261.

⁴⁵ C. Preyra, *op.cit.*

⁴⁶ A.A. Louis, T. Turner, M. Gretton, A. Baksh et J.G. Cleland, « A Systematic Review of Telemonitoring for the Management of Heart Failure », *European Journal of Heart Failure*, vol. 5, n° 5, 2003, p. 583-590.

⁴⁷ J. Lawson, *High User Analysis*, 2008. Présentation en PowerPoint fournie par M. Lawson.

⁴⁸ R.J. Reid, R.G. Evans, M.L. Barer, S. Sheps, K. Kerluke, K. McGrail, C. Hertzman et N. Pagliccia, *Why Do Some People Use so Much Health Care?*, 2003. Document de recherche de l'Université de la Colombie-Britannique. Téléchargé depuis <http://www.chspr.ubc.ca/files/publications/2003/chspr03-06S.pdf>.

⁴⁹ À noter que ce groupe n'avait peut-être pas besoin de services de soutien.

Lorsqu'on regarde les patients qui se sont présentés aux urgences le plus souvent dans le secteur desservi par le RLIS que le MSSLD a analysé, il est intéressant de constater que le profil change considérablement : plus de la moitié d'entre eux avaient moins de 45 ans. Ces patients « à risque » représentaient 20 % de toutes les visites aux urgences et s'y rendaient plus de quatre fois par année, certains même plus de 20 fois par année. Ce qui est encore plus intrigant, c'est le degré de gravité de leurs problèmes médicaux. Alors que l'on pourrait s'attendre à ce que les motifs de ces visites fréquentes aux urgences aient pu être le besoin d'une chirurgie ou d'une autre intervention compliquée, ces patients n'étaient pas nécessairement des cas plus urgents que ceux des autres patients typiques des urgences. Il semble plutôt que les problèmes de santé mentale et de dépendances soient un important facteur sous-jacent aux visites fréquentes aux urgences⁵⁰.

Étude de cas n° 3

Une femme de 80 ans qui vit seule souffre de diabète et d'arthrite, a subi une colostomie à la suite d'un cancer de l'intestin et commence à perdre la mémoire. Elle a de la difficulté à obtenir un rendez-vous avec son médecin de famille à cause du système téléphonique complexe qu'elle a peine à comprendre (pour tel service, faites le 1, pour tel autre service, faites le 2). Sa fille, qui vit loin, prend un rendez-vous pour elle quand elle lui rend visite. Un soir, la mère trébuche et se casse un poignet. Elle ne peut pas se lever et c'est un voisin qui la trouve le lendemain. Elle est emmenée au service des urgences de l'hôpital. On met un plâtre à son poignet, mais elle se sent incapable de retourner à la maison seule. Elle est donc admise à l'hôpital après avoir passé 36 heures sur une civière aux urgences. En raison d'une combinaison d'analgésiques, de manque de sommeil et d'incertitude, la patiente devient confuse et on lui prescrit des antipsychotiques. Elle contracte ensuite une infection à C. difficile et est placée en isolement. On informe la fille que sa mère a besoin d'un lit dans une maison de soins infirmiers (foyer de soins de longue durée). Le souhait exprimé par la fille pour son premier choix de foyer de soins de longue durée, l'infection à C. difficile et le fait que la patiente demande maintenant de l'aide au milieu de la nuit font en sorte que la patiente est sur une liste d'attente pendant des semaines. La patiente finit par être admise dans le foyer de soins de longue durée, mais son cancer récidive. La patiente revient à l'hôpital où elle meurt.

Étude de cas n° 3 – Ce qui pourrait arriver

Le bureau du médecin de famille de la patiente identifie celle-ci cinq ans auparavant comme étant à risque de complications en raison de ses multiples maladies. Une infirmière praticienne du centre d'accès aux soins communautaires (CASC) et de l'Équipe de santé familiale (ESF) lui rend visite et évalue ses capacités chez elle. Une ergothérapeute lui rend visite et fait différents aménagements dans l'appartement pour réduire les risques et accroître la sécurité. La patiente est vue, en présence de sa fille, par l'équipe d'évaluation multidisciplinaire qui donne des conseils sur les meilleures pratiques pour gérer ses différentes affections, y compris le début de sa maladie d'Alzheimer. Le CASC et les organismes de services sociaux de la collectivité, de concert avec l'ESF, fournissent une variété de services pour aider la patiente à prendre son bain, à manger et à interagir socialement en plus de lui remettre un système d'alarme qu'elle pourra utiliser en cas d'urgence. Une gestionnaire de cas a été affectée à la patiente et elle envoie des messages textes régulièrement à la fille. Une infirmière autorisée de l'ESF lui rend visite une fois toutes les deux semaines afin de superviser sa médication et de vérifier les progrès. La patiente a également un rendez-vous régulier avec l'ESF pour y rencontrer l'infirmière autorisée et le médecin de famille ainsi qu'un infirmier autorisé spécialisé en comportement. La patiente ne tombe pas. Lorsque le cancer récidive, il est décelé lors de la rencontre de routine à l'ESF et des soins palliatifs à domicile sont mis en place. La patiente meurt chez elle.

⁵⁰ J. Lawson, *op.cit.*

Dans le scénario de « ce qui pourrait arriver », le médecin de famille entreprend une évaluation de base multidisciplinaire et un processus d'identification des risques, y compris un bilan de santé mentale. Compte tenu de ce que nous savons au sujet des patients ayant des affections complexes, le médecin aurait été rapidement dépassé s'il avait été la seule personne responsable de la coordination des soins. Les soins dispensés par une équipe multidisciplinaire, comprenant des gestionnaires de cas pour les patients ayant les affections les plus complexes, sont essentiels pour assurer la transition appropriée et veiller à ce que les soutiens nécessaires soient en place pour atténuer le risque de réadmission. En outre, les patients ayant des affections complexes doivent être incités à s'engager, par l'entremise de leurs fournisseurs de soins, dans l'élaboration de stratégies pour faire face aux pertes d'habiletés, établir des objectifs de rétablissement et se préparer à reconstruire leur vie. Il est essentiel d'aider ces patients à réduire au minimum les risques et les restrictions pour qu'ils puissent maintenir leur dignité et leurs liens avec la collectivité.

Les problèmes de santé mentale et de dépendances sont également des inducteurs de coûts

À l'instar des cas complexes, les effets de la maladie mentale et des dépendances sur notre système de soins de santé ne devraient pas être sous-estimés, ni l'effet domino ressenti dans les secteurs de la justice, de l'éducation et des services sociaux. En 2000, les coûts économiques des problèmes de santé mentale et de dépendances étaient évalués à 33,9 milliards de dollars, dont 85 % (28,7 milliards de dollars) étaient liés à une perte de productivité, tandis que le reste, soit 5,2 milliards de dollars, était lié aux hospitalisations, aux programmes de santé communautaire et de toxicomanie, à l'application de la loi, aux logements avec services de soutien, aux pertes dues aux incendies et aux immobilisations, entre autres⁵¹. Selon les estimations les plus récentes, les coûts économiques des problèmes de santé mentale et de dépendances s'établissent à 39 milliards de dollars par année, les coûts liés à la perte de productivité représentant 74 % de ces coûts⁵². Encore une fois, même une réduction de 10 % des coûts des soins de santé obtenue par la mise en place d'un système plus efficace pourrait se traduire par des économies d'au moins 3 milliards de dollars par année pour l'économie ontarienne et la prestation de meilleurs soins aux patients.

Les patients « à risque » des urgences sont plus que quatre fois plus susceptibles d'avoir des problèmes de santé mentale et de dépendances (la combinaison des deux s'appelle comorbidité) que les autres patients visitant les urgences. Les malades hospitalisés ayant des affections complexes le sont trois fois plus⁵³. Pour atténuer les pressions ressenties dans les urgences en raison des patients ayant des problèmes de santé mentale et de dépendances, un plus grand nombre de cliniques sans rendez-vous et d'ESF devraient être dotées de cliniques de counseling⁵⁴.

⁵¹ W. Gnam, *The Economic Costs of Mental Disorders and Alcohol, Tobacco, and Illicit Drug Abuse in Ontario, 2000*, Centre de toxicomanie et de santé mentale, 2006. Feuille de renseignements. Téléchargé depuis http://www.camh.net/Research/Research_publications/COI%20FACT%20SHEET_revisedfinal.pdf.

⁵² Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, *Chaque porte est la bonne porte - Vers une stratégie décennale de santé mentale et de lutte contre les dépendances*, 2009, p. 17.

⁵³ J. Lawson, *op. cit.*

⁵⁴ Family Service Ontario, *Walk-In Counselling Clinics: A Powerful Relief Valve for Pressure on Ontario's Health Care System*, 2011.

Les problèmes de santé mentale et de dépendances, y compris les comorbidités, ont fait l'objet de maintes consultations et de nombreux rapports récemment⁵⁵, dont celui du Comité spécial de la santé mentale et des dépendances de l'Assemblée législative de l'Ontario présenté en août 2010⁵⁶. Dans son rapport, le Comité souligne que « [l]es services de santé mentale et de lutte contre les dépendances sont financés ou dispensés par au moins 10 ministères différents. Les soins communautaires sont dispensés par 440 organismes de santé mentale pour enfants, 330 organismes de santé mentale communautaires, 150 organismes de traitement des dépendances et d'environ 50 centres de traitement du jeu compulsif ». À l'instar de la Commission, le Comité spécial « a été frappé de constater qu'aucune personne ni organisation n'a le mandat d'assurer la cohésion de ces différents éléments ou de "briser les cloisons" dont nous avons si souvent entendu parler. On remarque également l'absence d'un organisme unique responsable de veiller à ce que les services de santé mentale et de lutte contre les dépendances ainsi que les mesures de soutien soient dispensés de façon uniforme et compréhensive [sic] à l'échelle en [sic] Ontario⁵⁷ ».

De plus, il est nécessaire de lier la planification du système de santé et des services sociaux, y compris les services de protection de la jeunesse, plus efficacement pour mieux servir les personnes qui ont des problèmes de santé mentale et de dépendances. En juin 2011, le MSSLD a publié *Esprit ouvert, esprit sain – Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances* en réponse aux observations du Comité spécial. La stratégie comprend un plan qui met l'accent sur l'amélioration de la qualité, l'intervention précoce et l'intégration améliorée des services pour les patients ayant des problèmes de santé mentale et de dépendances. En outre, elle traite d'autres causes importantes qui sous-tendent les résultats médiocres pour la santé chez les Ontariennes et Ontariens, soit les déterminants sociaux de la santé comme la pauvreté et l'accès aux soins⁵⁸.

Soins de santé : fonctionnement actuel et fonctionnement idéal à l'avenir

Le système de santé du Canada et celui de l'Ontario ont été constitués pour dispenser des soins actifs et c'est ce qu'ils font encore aujourd'hui en grande partie. Leur objectif premier est de remettre sur pied les personnes après qu'un problème de santé s'est manifesté au lieu d'adopter une approche plus globale qui pourrait prévenir les problèmes ou, à tout le moins, en atténuer les effets. En outre, le système est conçu pour que ce soit le patient qui vienne vers le praticien, souvent dans un milieu hospitalier. Le régime d'assurance-santé paie les factures des médecins et des hôpitaux, mais pour très peu d'autres choses.

⁵⁵ Quelques rapports récents : *Wired for Success: An Ontario Brain Strategy*, Neurological Health Charities Canada (décembre 2010), *Respect, rétablissement, résilience*, Groupe consultatif ministériel de la Stratégie décennale de santé mentale et de lutte contre les dépendances du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (décembre 2010), téléchargé depuis http://www.health.gov.on.ca/fr/public/publications/ministry_reports/mental_health/mentalhealth_rep.pdf, et *Chaque porte est la bonne porte - Vers une stratégie décennale de santé mentale et de lutte contre les dépendances*, MSSLD (juillet 2009), tous disponibles en ligne.

⁵⁶ Comité spécial de la santé mentale et des dépendances, *Rapport final - Sur le chemin du mieux-être : Le plan d'action compréhensif sur la santé mentale et les dépendances à l'intention des Ontariens et Ontariennes*, 2010. Téléchargé depuis http://www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/files_pdf/Select%20Report%20FR.pdf.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁸ Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, *Esprit ouvert, esprit sain – Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances*, juin 2011, p. 4. Téléchargé depuis http://www.health.gov.on.ca/fr/public/publications/ministry_reports/mental_health2011/mentalhealth_rep2011.pdf.

Aujourd'hui, cependant, les grands enjeux de santé concernent de plus en plus les questions de soins chroniques, en bonne partie parce que la population vieillit, mais aussi parce que certains problèmes liés au mode de vie, comme l'obésité, créent des affections particulières comme l'apparition du diabète de type 2 à l'âge adulte. Dans la plupart des cas de maladies chroniques, les soins à domicile sont plus efficaces et de meilleure qualité. Pourtant, il n'y a eu aucune approche intergouvernementale nationale en matière de soins à domicile depuis les discussions fédérales-provinciales sur l'accord de la santé de 2004. Il n'y a pas eu non plus d'approche nationale sur la question connexe des soins de longue durée en établissement pour les personnes âgées, même si c'est là que les pressions s'exercent actuellement et continueront à se faire sentir à l'avenir. Cependant, il y a eu quelques initiatives provinciales. La stratégie ontarienne *Vieillir chez soi*, lancée en 2007, fournit des services aux personnes âgées et aux fournisseurs de soins pour permettre aux personnes âgées de demeurer chez elles. L'OCDE prévoit que les coûts publics et privés totaux des soins de longue durée vont plus que doubler, passant d'un taux estimé à 1,4 % du PIB en 2006 à 3,3 % d'ici 2050⁵⁹.

Quelle est l'occasion qui s'offre à nous?

Le système de santé idéal mettrait davantage l'accent sur la prévention. Il serait centré sur le patient et assurerait la coordination tout au long du continuum de soins dont un patient pourrait avoir besoin. Les soins primaires seraient le principal point de contact avec les patients, la majeure partie de la coordination des soins se faisant par l'entremise des autorités de santé régionales. On mettrait moins l'accent sur le traitement des patients dans les hôpitaux, qui est coûteux et expose les gens à des maladies contagieuses et contribue peu à la satisfaction des patients. Dans une bien plus grande mesure, les soins seraient fournis dans des établissements de soins primaires et, dans le cas des problèmes de santé chroniques, à la maison ou dans les établissements de soins de longue durée grâce à une meilleure information. Le système permettrait à tous les professionnels de mettre à contribution la pleine étendue de leurs compétences dans leur travail; le personnel infirmier, par exemple, ferait ce qu'il peut faire avec compétence, comme administrer les vaccins, et les infirmières praticiennes pourraient fournir une gestion de grande qualité des maladies chroniques comme le diabète et l'hypertension.

Dans ce système idéal, les modes de paiement et la collecte d'information seraient alignés pour soutenir la notion de soins centrés sur les patients. La rétribution des services hospitaliers et des médecins serait plus étroitement liée aux résultats pour la santé plutôt qu'aux intrants ou aux services. Des données seraient recueillies sur le coût total réel des soins d'un patient plutôt que sur des portions séparées du système comme c'est le cas actuellement. Même là, les données courantes sont fondées sur les taux de remboursement du gouvernement plutôt que sur les coûts réels⁶⁰.

⁵⁹ OCDE, *Besoin d'aide ? La prestation de services et le financement de la dépendance*, fondé sur les données du tableau 2.2, p. 80. Téléchargé depuis http://www.oecd.org/document/23/0,3746,fr_2649_37407_47936719_1_1_1_37407,00.html#donnees.

⁶⁰ On trouvera une bonne analyse des questions de gestion et de données dans un système centré sur les patients dans Robert S. Kaplan et Michael E. Porter, « The Big Idea: How to Solve the Cost Crisis in Health Care », *Harvard Business Review*, septembre 2011. Téléchargé depuis <http://hbr.org/2011/09/how-to-solve-the-cost-crisis-in-health-care/ar/1>.

Le système actuel et un système transformé idéal sont présentés dans le tableau qui suit.

Système actuel

Transformation

Système transformé

Approche générale	
<ul style="list-style-type: none"> • Intervention après qu'un problème survient • Soins actifs • Centré sur le milieu hospitalier • Cloisons • Minorité de patients dans le système ordinaire exigeant beaucoup de ressources • Accepte les faiblesses socioéconomiques • Interventions extraordinaires en fin de vie 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion de la santé • Soins aux malades chroniques • Centré sur les patients • Coordination le long d'un continuum de soins • Systèmes spécialisés pour la minorité exigeant beaucoup de ressources • Gère les faiblesses socioéconomiques • Ententes préalables sur les soins de fin de vie
Hôpitaux	
<ul style="list-style-type: none"> • Les patients sont dirigés vers les hôpitaux • Coût historique plus financement tenant compte de l'inflation • Gestion par l'entremise du gouvernement central • Homogènes, tous essaient d'offrir tous les services 	<ul style="list-style-type: none"> • Les patients sont gardés hors des hôpitaux • Combinaison de financement de base et de paiement selon l'activité • Gestion régionale • Différenciation et spécialisation ainsi que cliniques spécialisées
Soins de longue durée, soins communautaires et soins à domicile	
<ul style="list-style-type: none"> • Soins non intégrés, sous-financés, et accent mis sur les soins de longue durée 	<ul style="list-style-type: none"> • Soins intégrés, accent mis sur les soins à domicile
Médecins et autres professionnels	
<ul style="list-style-type: none"> • Non-intégration avec les hôpitaux et les autres secteurs • Travail en isolement ou en groupe • Paiement à l'acte, principalement • Peu de normes pour les approches médicales et l'exercice des activités • Objectifs imprécis et reddition de comptes faible • Répartition inefficace des responsabilités 	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration aux soins primaires, ces derniers étant le principal carrefour de soins pour la plupart des patients • Travail en clinique • Mélange d'honoraires/paiement par capitation et de paiement aux résultats • Lignes directrices fondées sur des données probantes (par l'entremise de conseils de qualité) • Objectifs des autorités de santé régionales et reddition de comptes soutenue par les dossiers électroniques • Répartition conforme aux compétences respectives et aux coûts; lorsque c'est possible, sous-traiter les services aux fournisseurs de soins moins coûteux
Médicaments	
<ul style="list-style-type: none"> • Les gouvernements ont peu de contrôle sur les coûts • Le coût des régimes pour les employeurs du secteur privé est en bonne partie lié aux employés 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle des coûts grâce au pouvoir d'achat, lignes directrices sur la pratique • Plus grand contrôle exercé par les employeurs

Système actuel

Transformation

Système transformé

Prestation des services	
<ul style="list-style-type: none"> • Surtout secteur public 	<ul style="list-style-type: none"> • Mélange secteur public et secteur privé (selon le modèle du payeur public)
Technologie de l'information	
<ul style="list-style-type: none"> • Peu utilisée par les médecins et particulièrement à l'échelle du système • Renseignements communiqués dans les cabinets des médecins 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation intensive essentielle à la coordination à l'échelle du système et à la reddition de comptes • Renseignements plus facilement accessibles et communiqués par différentes sources (téléphone, Internet, etc.)
Écoles de médecine	
<ul style="list-style-type: none"> • Aucune attention accordée aux enjeux liés au système (coûts) • Peu d'attention portée aux questions liées à l'offre de main-d'œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> • Cours sur les enjeux liés au système • Rôle dans l'orientation des médecins vers les secteurs où il y a une demande (sur le plan de la spécialité médicale et sur le plan géographique)
Couverture du modèle de payeur public	
<ul style="list-style-type: none"> • Hybride : presque 100 % pour les soins primaires, moins de la moitié pour les médicaments et couverture limitée pour la santé mentale 	<ul style="list-style-type: none"> • Plus grande couverture largement recommandée, mais pas du tout certain qu'il y sera donné suite

Le système idéal commence par une approche générale en matière de soins de santé puis passe aux grands éléments du système : hôpitaux, soins de longue durée et soins à domicile, médecins et autres professionnels, médicaments, prestation des services (publique ou privée), technologie de l'information, écoles de médecine et couverture du modèle de payeur public. Avant de faire des recommandations plus détaillées, voici un résumé du genre de changement que nous recherchons.

Nous avons déjà esquissé le tableau de **l'approche générale** : virage vers la promotion de la santé plutôt que le traitement des problèmes; système centré sur les patients plutôt que sur les hôpitaux; plus grande attention portée aux soins chroniques qu'aux soins actifs; coordination le long d'un vaste continuum de soins plutôt que travail en vase clos qui permet à trop de personnes de passer entre les mailles du filet; nouvelles façons de traiter la petite minorité de patients ayant besoin de soins intensifs.

Au lieu de diriger les patients vers les **hôpitaux** pour leur dispenser des soins, nous devrions nous employer à les orienter vers le milieu de soins qui convient le mieux à leur problème : cabinet du médecin, centre ou clinique de médecine familiale, centre de réadaptation, établissement de soins de longue durée ou domicile. Le financement des hôpitaux, traditionnellement basé sur les coûts historiques et l'inflation, devrait être divisé entre financement de base et paiement par activité, ce qui

permettrait de tenir compte du travail des hôpitaux qui prennent en charge les cas les plus difficiles et les plus coûteux. Ce changement s'accompagnerait d'une plus grande différenciation ou spécialisation des hôpitaux généralistes, afin de réduire les chevauchements et de concentrer l'expertise, ainsi que d'un transfert de la gestion, qui passerait du gouvernement aux autorités de santé régionales.

Les médecins et autres professionnels de la santé ont tendance à travailler seuls ou en petits groupes quand ils ne sont pas intégrés à d'autres secteurs du système des soins de santé; il est donc préférable qu'ils deviennent le noyau des soins primaires pour la plupart des patients en travaillant dans des cliniques qui offrent une variété de services et sont bien branchées à d'autres éléments du système de soins. En outre, au lieu d'être surtout rémunérés à l'acte, les médecins devraient toucher un ensemble d'honoraires, de paiement par capitation (honoraires annuels pour les soins dispensés à un patient particulier) et paiement aux résultats. (Déjà à l'échelle du Canada, les modes de rémunération comprenant honoraires et paiement par capitation plutôt que le seul paiement à l'acte représentent 27 % des paiements cliniques totaux versés aux médecins.) Un récent rapport signé John Manley, William Anderson et Peter Barnes pour l'Association des hôpitaux de l'Ontario recommande que la rémunération des présidents-directeurs généraux et des cadres supérieurs des hôpitaux soit liée au rendement de l'hôpital en regard de ses priorités stratégiques. En outre, la rémunération au rendement devrait être liée à l'obtention de résultats stratégiques pour la santé pour chaque région et pour tous les types de fournisseurs de services de santé des CASC, des établissements de soins de longue durée, des ESF, des centres de santé communautaire et des bureaux de santé publique. La recommandation du rapport Manley sur la transparence de la rémunération des présidents-directeurs généraux et des cadres supérieurs devrait également s'appliquer à l'extérieur des hôpitaux et inclure les RLSS, les CASC et les établissements de soins de longue durée. Des lignes directrices fondées sur des données probantes élaborées par des conseils de qualité et utilisées par les médecins sont requises pour le traitement de maladies ou d'affections particulières afin d'uniformiser la diversité de traitements, certains plus efficaces que d'autres, actuellement utilisés pour les mêmes problèmes. À son crédit, le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied les ESF qui contribuent dans une certaine mesure à la réalisation de cet objectif, mais elles sont généralement trop petites, comptent trop peu de médecins et offrent un éventail trop restreint de services. À l'heure actuelle, les objectifs que les professionnels doivent atteindre ne sont pas clairs et la reddition de comptes est faible. Les objectifs devraient être établis par les autorités de santé régionales, et la reddition de comptes devrait être resserrée par la tenue de dossiers électroniques. En outre, lorsque c'est possible, les services devraient être sous-traités à des fournisseurs de soins moins coûteux.

Dans leur enseignement, les **écoles de médecine** prêtent peu d'attention aux enjeux qui touchent l'ensemble du système de soins de santé, en particulier les coûts; elles devraient ajouter au moins un cours (et peut-être plus) pour présenter à leurs étudiantes et étudiants le système global dans lequel ils travailleront et la place qu'y tiendront les médecins. Le gouvernement devrait également s'employer plus activement à diriger les médecins vers les secteurs où il y a une demande, soit du point de vue géographique, soit du point de vue de la spécialité médicale.

Le gouvernement devrait exercer un plus grand contrôle sur les coûts des **médicaments** grâce à son propre pouvoir d'achat et à l'établissement de lignes directrices sur les produits pharmaceutiques. Le changement fait récemment pour réduire le coût des médicaments génériques était un premier pas dans la bonne direction. Les employeurs du secteur privé qui ont des régimes d'assurance-médicaments pour leur personnel devraient exercer un plus grand contrôle sur le coût de ces régimes.

Les soins de longue durée, les soins communautaires et les soins à domicile sont actuellement sous-financés et trop d'accent est mis sur les établissements de soins de longue durée et pas assez sur l'intégration des services. Il devrait y avoir une plus grande intégration et plus de poids devrait être accordé aux soins à domicile.

Il ne devrait pas y avoir d'idée préconçue ni de préjugé idéologique en faveur ou en défaveur de la **prestation des services** par le secteur public ou le secteur privé. Les deux options devraient être mises à l'essai pour voir laquelle contribue à la prestation des meilleurs services, ce qui ne devrait pas être défini uniquement en fonction du coût, mais également en tenant compte de la qualité. Tant que le gouvernement demeure le payeur de tous les services assurés, il devrait permettre que les deux secteurs jouent un rôle. Après tout, les médecins de famille sont pour la plupart des « entrepreneurs » du secteur privé payés par l'Assurance-santé de l'Ontario pour leurs services. Comme nous semblons à l'aise avec l'idée que des entreprises privées fournissent maintenant des services de laboratoire financés par les deniers publics aux fournisseurs de soins de santé, ce principe devrait être élargi lorsqu'il est le modèle supérieur.

Les médecins et les autres professionnels de la santé utilisent trop peu la **technologie de l'information (TI)** d'une manière qui permet aux différentes disciplines et aux différents services d'intégrer leurs activités. L'utilisation intensive de la TI est essentielle pour assurer la coordination au sein du système de soins de santé. L'expérience démontre que les grands projets informatiques sont trop compliqués. La plupart des gains se feront au niveau des dossiers locaux et régionaux, et la tenue des dossiers électroniques devrait donc débiter dans les ESF et les hôpitaux, puis être élargie. Il est impératif, évidemment, que tout le monde utilise des systèmes compatibles capables de communiquer entre eux.

Le **modèle du payeur public** couvre maintenant presque tous les soins primaires – médecins et hôpitaux – mais moins de la moitié des médicaments et relativement peu de services de santé mentale (p. ex., les services psychologiques ne sont pas assurés). Élargir le régime d'assurance-santé pour y inclure un plus large éventail de services serait difficile et pourrait prêter le flanc à la controverse. Cependant, un dialogue ouvert sur cette question est utile et, à un moment ou à un autre, il deviendra nécessaire. Le gouvernement devrait au moins lancer un tel dialogue, et les Ontariennes et Ontariens devraient être prêts à s'engager dans le débat, en particulier les intervenants qui connaissent le mieux le système.

Nous devons souligner deux choses : premièrement, il n'y a pas entre les différents éléments du système de soins de santé de démarcation aussi tranchée que ne le laissent entendre le tableau et

cette brève analyse. Beaucoup de composantes de l'ancien système sont déjà en train de devenir le genre de système modifié que nous aimerions voir et se situent le long du continuum entre la vieille formule et la version réformée. Deuxièmement, rien de ce que nous avons dit ne surprendra quiconque occupe un poste de gestion dans le système de soins de santé aujourd'hui. Ces propositions sont courantes parmi les professionnels de la santé, qui ont plein de bonnes idées sur la façon de réformer le système; beaucoup ont déjà amorcé avec succès certaines réformes nécessaires.

Aucune de ces idées n'est de quelque façon radicale. Cependant, trop d'entre elles sont tuées dans l'oeuf par les politiciens, les groupes d'intérêt et les intervenants qui considèrent même les propositions de réforme les plus sensées comme des menaces au régime d'assurance-santé plutôt que comme des solutions à ses problèmes.

Parmi les personnes à qui nous avons parlé, aucune des gestionnaires du système n'a fait valoir que l'argent seul est la solution aux problèmes du système de soins de santé, y compris ceux auxquels ils font face. En fait, certaines ont soutenu que le système est bien financé et que trop d'argent pourrait simplement entraver la mise en place des réformes requises. Certes, l'expérience passée a démontré que plus d'argent, malgré toute rhétorique politique, n'achète pas le changement, mais achète seulement la même chose, à plus fort prix.

Les gouvernements reconnaissent généralement qu'une plus grande coordination est requise le long du continuum de soins et que cette coordination devrait se faire à l'échelle régionale. L'Ontario a créé 14 RLISS à cette fin. Malgré leur titre, les RLISS n'intègrent pas les éléments clés du système. Parmi les activités exclues, on retrouve les soins primaires et les médecins en général, la santé publique et, dans certains cas, les soins communautaires. Certains RLISS ont conclu des ententes avec les CASC et les bureaux de santé publique de leur région, mais cette façon de procéder est fragile et ne s'applique pas partout. On procède par tâtonnements, ce qui donne lieu à de nombreux essais infructueux. En théorie, les RLISS ont le pouvoir de répartir les budgets entre les différentes composantes du système de soins; en pratique, ils ne le font pas.

Le système de soins de santé compte beaucoup d'éléments dont on peut être fier, mais il a aussi beaucoup de problèmes, comme vous le dira quiconque travaille dans le système et beaucoup de patients. Heureusement, il y a maintes occasions de réforme pour créer un système qui pourra fournir des services de meilleure qualité plus efficacement. Le défi consiste à saisir ces occasions.

Recommandations pour transformer les problèmes en occasions

Planification globale du système

Le système de santé de l'Ontario a déjà de nombreuses qualités qui s'alignent sur des pratiques prometteuses de prestation des services que l'on retrouve ailleurs. En principe, et comme leur nom l'indique, les RLISS ont des responsabilités et des rôles qui sont essentiels à un système de santé régional coordonné : ils allouent les budgets, établissent les objectifs, évaluent le rendement et disposent généralement du pouvoir et de l'indépendance nécessaires pour faire des transformations dans leur région. Cependant, il est évident maintenant que les RLISS n'ont pas reçu les pouvoirs ou ressources nécessaires pour exécuter la vision d'un système de santé renouvelé en Ontario. Dans certains cas, ils n'ont pas encore exercé l'ensemble des pouvoirs qui leur ont été conférés. Grâce aux recommandations qui suivent, la Commission a l'intention de renforcer encore davantage le système existant, dans la foulée de l'objectif initial, à savoir la prestation régionale intégrée des services de santé.

Recommandation 5-1 : Élaborer et rendre public un plan global comprenant des mesures pour s'attaquer aux problèmes du secteur de la santé au cours des 20 prochaines années. Le plan devrait énoncer des objectifs et des solutions qui s'articulent autour des principes suivants :

- Le système devrait être centré sur le patient et non sur les établissements et les praticiens du système de soins de santé.
- Le plan devrait focaliser sur la coordination des services aux patients dans le cadre d'une approche systémique intégrée.
- Les réformes devraient tenir compte des changements et des défis liés aux caractéristiques démographiques et aux modes de vie en mettant davantage l'accès sur les soins aux malades chroniques que sur les soins actifs.
- Au palier provincial, le système doit pouvoir planifier la capacité des soins de santé; il doit examiner les besoins en santé de la population et prévoir les installations, les services, le financement et les ressources humaines qui seront nécessaires pour y répondre.
- Les politiques devraient être fondées sur des données probantes permettant de déterminer quels sont les services, les interventions, les appareils et accessoires et les médicaments efficaces, efficaces et admissibles au financement public.
- On devrait mettre davantage l'accent sur la prévention des problèmes de santé, y compris le rôle que pourrait jouer la santé publique pour atteindre ce but.
- Il faudrait s'assurer que les données sur la santé sont recueillies avec efficience et partagées.
- Le financement versé aux fournisseurs devrait être fondé principalement sur leur capacité à répondre aux besoins des patients tout au long du continuum de soins.

-
- La qualité des soins peut et devrait être améliorée en dépit de la nécessité de limiter la hausse des dépenses; qualité des soins et retenue dans les dépenses doivent aller de pair.

Recommandation 5-2 : Évaluer toutes les propositions de changement qui comprennent des mesures d'efficience et des économies en fonction de la vision et du plan élaborés ci-dessus.

Recommandation 5-3 : Diriger tous les patients qui n'ont pas besoin de soins actifs vers une forme de soins plus appropriée que les hôpitaux qui sera moins coûteuse, améliorera l'expérience du patient et réduira son exposition à de nouveaux risques pour la santé.

Ces services pourraient être fournis par des entités privées, à but lucratif, mais administrées dans le cadre du modèle de payeur public. Le gouvernement continuerait de déterminer les services offerts et d'établir les honoraires versés par l'Assurance-santé de l'Ontario. Cependant, l'expérience du patient demeurerait la même : sur présentation de la carte Santé, le gouvernement paiera les services rendus.

Recommandation 5-4 : Recourir davantage aux soins à domicile, s'il y a lieu, pour réduire les coûts sans compromettre l'excellence des soins. Par exemple, on devrait davantage recourir aux soins à domicile pour la convalescence après des interventions comme la chirurgie de la hanche ou du genou.

Recommandation 5-5 : Pour améliorer la coordination des soins aux patients, tous les services de santé d'une région doivent être intégrés.

Ces services comprennent ce qui suit : médecins de soins primaires, hôpitaux de soins actifs, soins de longue durée, CASC, soins à domicile, santé publique, cliniques sans rendez-vous, ESF (qui, pour les besoins du présent chapitre, comprennent les groupes, les réseaux et les organismes de santé familiale [OSF]), centres de santé communautaire et cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien (cliniques DPIP).

L'organisme Action Cancer Ontario, qui vient tout juste de commencer à appliquer aux maladies rénales l'expertise qu'il a acquise pour le traitement du cancer, est un modèle à suivre pour une meilleure coordination des soins chroniques offerts par un éventail de fournisseurs de soins.

Sont exclus du réseau régional les établissements de santé spécialisés qui ont des responsabilités panprovinciales pour ce qui est de la coordination des services et l'établissement du système. Des établissements comme The Hospital for Sick Children, l'Hôpital Princess Margaret et le Centre de toxicomanie et de santé mentale jouent un rôle unique et ont un lien particulier avec le gouvernement provincial de même qu'avec leurs autorités de santé locales.

Questions financières

Recommandation 5-6 : Plafonner la croissance annuelle du budget du gouvernement en santé à 2,5 % ou moins jusqu'en 2017-2018. Par la suite, les hausses annuelles des coûts de santé doivent être limitées à 5 % tout au plus, si l'on veut maintenir l'équilibre budgétaire sans qu'il soit nécessaire de hausser les impôts ou de pratiquer des compressions inacceptables dans d'autres services publics.

Recommandation 5-7 : Favoriser un changement graduel vers des mécanismes qui assurent un continuum de soins et la prestation des soins dans la communauté. Le financement des soins communautaires devra peut-être croître à un taux plus élevé à court et à moyen terme afin de bâtir la capacité nécessaire pour réduire la pression exercée sur les établissements de soins actifs; par ailleurs, en mettant moins l'accent sur les hôpitaux, leurs budgets pourraient croître moins rapidement que la moyenne.

Recommandation 5-8 : Contenir les dépenses en s'assurant que la conception globale du système de soins de santé soit plus efficiente et en trouvant des gains d'efficience dans ses diverses composantes.

Recommandation 5-9 : Ne pas appliquer le même degré de retenue financière à tous les éléments du système de soins de santé. Certains aspects, comme les soins communautaires et la santé mentale, devront connaître une croissance plus rapide que la moyenne.

Avec sa Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances, l'Ontario s'est engagé à offrir « à un plus grand nombre d'enfants, de jeunes et d'adultes, ainsi qu'à leurs familles, les services dont ils ont besoin, plus rapidement et de manière plus efficace...⁶¹ ». Il est très louable de s'attaquer à l'écart historique dans le financement et les services, particulièrement au moment où les coûts relatifs aux invalidités liées à la santé mentale augmentent.

Dans cette même veine, les services de santé mentale destinés aux enfants et aux jeunes devraient être réaménagés pour améliorer la coordination du secteur des services à l'enfance et des secteurs de la santé, de l'éducation et de la justice pour les jeunes. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 8, Programmes sociaux.

⁶¹ Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, *Esprit ouvert, esprit sain, op.cit.*, p. 4. Téléchargé depuis http://www.health.gov.on.ca/fr/public/publications/ministry_reports/mental_health2011/mentalhealth_rep2011.pdf.

Abattre les cloisons afin de créer un système de soins de santé intégré

Recommandation 5-10 : Établir les principes globaux touchant les soins de santé à l'échelle de la province, mais maintenir la prestation des services de santé au palier régional.

Recommandation 5-11 : Une autorité de santé régionale devrait clairement être désignée en tant que point central de l'intégration des services et des établissements pour tout le continuum de soins dans un secteur géographique.

Plusieurs grands principes doivent être établis pour qu'une telle entité de coordination soit efficace : l'entité de coordination doit avoir le pouvoir, la responsabilité et les ressources nécessaires pour surveiller les services de santé dans la région; elle doit avoir le pouvoir d'allouer les budgets, de responsabiliser les intervenants et d'établir les mécanismes incitatifs.

La Commission a envisagé les possibilités suivantes :

- Le retour des bureaux régionaux du MSSLD n'est pas le modèle privilégié. L'entité de coordination devrait être plus indépendante du ministère, être en mesure de faire fond sur un plus large éventail d'expertise et être davantage enracinée dans les collectivités qu'elle sert.
- Les CASC ont actuellement la capacité d'approvisionnement collectif et la TI qui font défaut aux RLISS. Cependant, leur rayonnement ne s'étend pas à tous les secteurs des soins de santé et le système devrait subir une transformation majeure pour augmenter leur portée. Nous ne croyons pas qu'il s'agit d'un modèle de choix non plus.

Il reste donc les grands hôpitaux, surtout universitaires, et les RLISS reconstitués. Chaque option a des avantages et des inconvénients.

- L'avantage des grands hôpitaux c'est qu'on y trouve l'expertise en gestion et en organisation. Cependant, l'expertise en gestion se limite souvent, mais pas toujours, aux enjeux hospitaliers et aux soins actifs et n'aborde pas le secteur dans une perspective plus globale. Parmi les inconvénients, il y a la probabilité de se retrouver avec au moins 25 entités organisationnelles, ce qui réduirait les économies d'échelle, et le risque que les hôpitaux choisis fassent pencher la balance en faveur des soins offerts dans leur propre établissement, même si l'objectif de toute réforme consiste à garder les gens hors des hôpitaux. De plus, comme cela s'est produit dans le passé, les autres intervenants pourraient entretenir des inquiétudes envers les grands hôpitaux et leur capacité de dominer le système.

- Les RLISS pourraient faire la coordination, mais uniquement s'ils étaient considérablement reconstitués et s'ils étaient dotés des ressources humaines, des ressources en TI et de la capacité en matière d'achats collectifs qui leur manquent actuellement. Il leur faudrait un mandat clair pour intégrer presque tous les éléments du système de soins de santé et recevoir les ressources nécessaires pour remplir leur nouveau rôle. Ils devraient pouvoir verser à leurs chefs de direction des salaires qui sont concurrentiels avec ceux versés dans d'autres parties du système (deux RLISS ont récemment perdu leur chef de la direction au profit d'hôpitaux) et d'autres secteurs. Leur nombre pourrait être réduit (par rapport aux 14 actuels), mais il s'agit d'une question secondaire par rapport aux autres changements énumérés ci-dessus. En moyenne, chaque RLISS dessert près de 1 million de personnes et, dans le cas du Nord de l'Ontario, couvre un vaste territoire. On pourrait se pencher sur la confusion que causent les cinq RLISS de la région du grand Toronto, dont les limites ne coïncident pas toujours avec celles des municipalités qu'ils doivent servir, en particulier en ce qui concerne les questions de santé publique. De nouvelles ressources ne seraient pas nécessairement requises, puisque bon nombre d'entre elles, y compris les ressources humaines, pourraient être transférées du ministère. Les avantages de cette option, c'est que les RLISS reconstitués seraient indépendants des secteurs existants et qu'un nombre approprié de RLISS (et leurs limites) pourraient être établis pour trouver un équilibre entre les besoins de représentation régionale et les économies d'échelle. L'inconvénient c'est que l'élargissement de leur rôle nécessiterait des changements majeurs pour les aligner sur l'objectif initial de leur fonction. Ces changements pourraient également entraîner la mutation de gestionnaires d'hôpitaux et peut-être de CASC.

La Commission a entendu des arguments en faveur des grands hôpitaux et en faveur des RLISS reconstitués. Tout bien considéré, nous favorisons l'option des RLISS; cependant, l'une ou l'autre pourrait fonctionner et, comme il en a été question précédemment, ni l'une ni l'autre ne fonctionnerait si les principes de base n'étaient pas respectés.

RLISS 2.0

À titre d'autorités de santé régionales, les RLISS doivent intégrer les soins à l'échelle du système en jouant trois rôles clés : planification et intégration, financement, et gestion de cas.

Planification et intégration

La rationalisation des relations entre les RLISS et les agences de santé, l'échange de renseignements, l'utilisation optimale des ressources humaines et la maîtrise de l'expansion du système sont nécessaires à l'élaboration d'un plan cohérent d'intégration du système actuel de soins de santé.

Rationalisation des relations

Recommandation 5-12 : Réduire le nombre d'organismes avec lesquels les réseaux locaux d'intégration des services de santé font affaire au quotidien.

Il existe plus de 2 500 organismes de santé subventionnés en Ontario, dont beaucoup ont leur propre équipe de direction et leur propre conseil d'administration. Compte tenu de l'état actuel du système de soins de santé, les RLIS auront beaucoup de difficulté à jouer le rôle que la Commission a prévu pour eux, car pour que le système soit réellement intégré, les RLIS devront établir des relations avec chacun de ces organismes. En outre, les RLIS devront faire affaire avec chaque ESF, OSF, etc. Les groupes de soins de santé similaires, par exemple les 155 hôpitaux, les 14 CASC, les 200 ESF ou les plus de 600 foyers de soins de longue durée dans la province, doivent procéder à une plus grande consolidation, soit organisationnellement par le regroupement des équipes de direction et des conseils d'administration, soit physiquement par la formation d'agences fusionnées.

Ce réseau rationalisé devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- Réseau régional de médecins :
 - qui serait responsable des soins primaires et des soins actifs, mobilisant le talent, l'infrastructure et la capacité des hôpitaux tout en mettant à contribution les avantages comparatifs que les CASC possèdent dans les domaines des achats collectifs et de l'infrastructure de TI;
 - qui coordonnerait la direction par l'entremise d'un organisme comme l'Ontario Medical Association (OMA) et interagirait avec les RLIS, contribuerait à l'élaboration des politiques d'assurance de la qualité avec des organismes comme Qualité des services de santé Ontario (QSSO) et l'IRSS, et tiendrait ses collègues médecins et autres fournisseurs de soins primaires au courant des faits nouveaux.
- Fusion d'autres hôpitaux et réduction du nombre de conseils d'administration.
- Création d'une entité représentant le réseau des foyers de soins de longue durée.

Recommandation 5-13 : La fusion des agences de santé ou de leurs conseils devrait se faire lorsqu'elle est appropriée, et toutes les nouvelles agences nées d'une fusion devraient être des entités juridiquement distinctes pour limiter les coûts importants d'harmonisation et d'adaptation de la main-d'œuvre.

Recommandation 5-14 : Établir un conseil consultatif dans chaque réseau local d'intégration des services de santé où les intervenants régionaux du système de soins de santé, notamment les hôpitaux communautaires, les médecins, les soins communautaires et les foyers de soins de longue durée seront adéquatement représentés.

Les dirigeants des RLIS doivent être au fait des enjeux politiques et communautaires de leur région. On ne devrait pas les nommer par décret, mais plutôt les engager en ayant recours aux meilleures pratiques de recrutement de cadres pour assurer l'indépendance du processus et faire en sorte d'obtenir une combinaison appropriée de compétences et d'expertise.

Échange et utilisation des renseignements

Recommandation 5-15 : Les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent intégrer les soins à l'échelle du système grâce à l'échange des renseignements sur les patients entre les fournisseurs de soins de santé, à la coordination des décisions et à l'allocation des ressources en fonction des besoins régionaux.

Leur mandat devrait inclure l'éventail de services décrits à la recommandation 5-5 : médecins de soins primaires, hôpitaux de soins actifs, soins de longue durée, soins communautaires, soins à domicile, santé publique, etc. Les établissements panprovinciaux énumérés à la recommandation 5-5 devraient avoir leurs propres pouvoirs et relèveraient directement du MSSLD, et le gouvernement devrait examiner la possibilité de concentrer les soins intensifs très spécialisés dans quelques centres pour tirer parti de leurs talents et des forces de leur infrastructure.

Recommandation 5-16 : Échanger des données et des renseignements pour mieux comprendre et gérer les incidences financières des affections chroniques et complexes et des patients à risque ayant des problèmes de santé mentale et de dépendances (voir recommandations 5-37 à 5-41 pour de plus amples renseignements sur la gestion de leurs soins).

Il faudra analyser les solutions possibles, y compris l'utilisation plus efficace de tout l'éventail des services de santé et autres organismes tout en évaluant la possibilité d'une participation accrue du secteur privé à la prestation de conseils sur la gestion de cas complexes. L'intégration et la collaboration des secteurs de la santé, de la santé mentale, des dépendances, des services sociaux, de la justice et des services de protection de la jeunesse, sont cruciales.

Recommandation 5-17 : Utiliser les renseignements issus des modèles de financement, tels que le Modèle d'allocation fondée sur la santé (MAS)⁶², pour examiner s'il y a des endroits où les services ne sont pas fournis également entre les régions sanitaires et évaluer continuellement les progrès de chaque réseau local d'intégration des services de santé dans la gestion des grands utilisateurs du système de santé.

Optimiser les ensembles de données du MAS pour cerner chaque année les grands utilisateurs dans chaque région de RLISS, et notamment leurs caractéristiques démographiques, socioéconomiques et diagnostiques ainsi que les interventions qu'ils subissent. Utiliser ces renseignements pour mieux comprendre les différences entre les pratiques de traitement de chaque RLISS, et appliquer les meilleures pratiques dans toute la province. En outre, utiliser les données du MAS pour établir des stratégies précises pour coordonner les soins de santé pour chaque groupe clinique de grands utilisateurs, p. ex., soins de fin de vie, complications évitables, et soins aux personnes ayant des problèmes de santé mentale et de dépendances (voir recommandations 5-50 et 5-73 pour de plus amples renseignements sur le MAS).

⁶² Le Modèle d'allocation fondée sur la santé (MAS) est un outil pour l'allocation du financement des services de santé dans les collectivités de la province. Les allocations estiment la demande et le coût de ces services en se fondant sur des données cliniques et démographiques telles que l'âge, l'état de santé, la circulation des patients et la géographie rurale.

Optimisation des ressources humaines

Recommandation 5-18 : Dans la mesure du possible, les services devraient être dispensés par les fournisseurs de soins les moins coûteux. Mettre à contribution le champ d'activité complet de tout le spectre des fournisseurs de soins.

Certaines responsabilités devraient passer des médecins aux infirmières et infirmiers et à d'autres membres de l'équipe de soins, dont les adjoints aux médecins. Cela devrait être accompagné de modifications au barème des honoraires, par exemple, en ne payant pas les médecins pour des interventions comme les vaccinations qui pourraient être faites par une infirmière ou un infirmier.

Il y a un nombre considérable de cas où les risques de complications sont minimes et où le personnel infirmier et les adjoints aux médecins peuvent jouer un rôle plus indépendant; cependant, il y a un nombre tout aussi considérable de cas où les risques de complications sont légèrement supérieurs et où le personnel infirmier et les adjoints aux médecins devraient avoir accès à un médecin à proximité pour gérer les problèmes éventuels. Les équipes de santé familiale ont mis au point un modèle optimal qui pourrait être utilisé dans d'autres milieux, puisque les infirmières et infirmiers travaillent souvent en étroite collaboration avec les médecins.

Recommandation 5-19 : Une perspective plus globale devrait être appliquée aux décisions prises quant au champ d'activité des professionnels de la santé. Le gouvernement devrait jouer un rôle plus actif en collaboration avec les ordres professionnels pour appliquer une approche systémique au lieu de traiter chaque profession isolément.

Les médecins et le personnel infirmier peuvent discuter entre eux des activités qu'ils devraient conserver ou abandonner, mais il n'y a pas de mécanisme permettant de regrouper ces dialogues internes et de mettre en oeuvre les changements que les deux parties jugent bénéfiques.

Recommandation 5-20 : Maximiser les occasions de recourir aux services d'infirmières praticiennes dans le but d'être plus efficaces tout en maintenant l'excellence des soins.

Sept des actes autorisés pour les médecins sont également autorisés pour les infirmières praticiennes, comme les examens de santé périodiques (examens physiques complets pour les enfants, les femmes et les hommes), l'évaluation et la gestion clinique de maladies aiguës périodiques, p. ex., infections des voies respiratoires, la surveillance des affections chroniques stables, comme l'hypertension et le diabète, etc.

Recommandation 5-21 : Former plus d'infirmières et d'infirmiers dans les programmes des collèges et des universités pour répondre à la demande accrue de personnel infirmier.

Il y a déjà d'importantes pénuries de main-d'oeuvre chez les infirmières et infirmiers ainsi que chez différents techniciens, et certains rapports font état de déperdition d'effectifs de 20 à 30 % pendant la première année suivant la formation en soins infirmiers. Il faut absolument accroître l'offre et améliorer

la persévérance. Si ce problème n'est pas pris en charge rapidement, le déséquilibre entre l'offre et la demande fera exploser les coûts de main-d'oeuvre et compromettra la maîtrise globale des coûts.

Recommandation 5-22 : Recourir davantage aux préposés aux services de soutien à la personne et les intégrer dans les équipes avec les infirmières praticiennes, les infirmières autorisées et d'autres membres du personnel, au besoin, pour optimiser les soins aux patients.

Le recours accru aux préposés aux services de soutien à la personne et l'application de tout l'éventail de leurs compétences permettront aux autres professionnels de la santé de se concentrer sur les activités pour lesquelles ils ont été formés et d'offrir d'excellents soins avec efficience.

Recommandation 5-23 : Les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent utiliser le financement comme moyen d'encourager les hôpitaux et les autres fournisseurs de soins de santé à mettre à contribution toute l'étendue du champ d'activité de leur personnel.

Le financement dicté par l'utilisation coûteuse et non optimale des praticiens doit cesser. Si les organismes de soins de santé ne respectent pas les normes liées aux champs d'activité établies par le ministère, les RLIS devront réduire le financement afin de les inciter à le faire.

Recommandation 5-24 : Apporter des modifications à la *Loi de 1991 sur les pharmaciens* afin d'élargir le champ d'exercice de la profession de pharmacien. Il s'agirait d'élaborer des règlements pour permettre aux pharmaciens d'administrer des injections et des inhalations de routine ainsi que des vaccins.

Contenir les futurs investissements dans les immobilisations

Recommandation 5-25 : Les réseaux locaux d'intégration des services de santé ne devraient pas soutenir les plans d'immobilisations des hôpitaux visant à élargir les services de soins externes. Les hôpitaux devraient s'occuper des affaires hospitalières, tandis que d'autres entités comme les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) et les fournisseurs de soins de santé privés devraient être responsables de la prestation des services de soins externes. Les CASC et les fournisseurs de soins de santé privés ont démontré leur capacité à faire ce travail à un coût moindre que les hôpitaux.

Recommandation 5-26 : Résister à la tentation naturelle de bâtir plus d'établissements de soins de longue durée pour la population vieillissante jusqu'à ce que le gouvernement puisse évaluer ce qui peut être fait en insistant davantage sur l'utilisation des soins à domicile soutenus par des services communautaires. Les soins à domicile sont moins coûteux et devraient générer une plus grande satisfaction de la population.

Financement

Recommandation 5-27 : Conférer aux réseaux locaux d'intégration des services de santé le pouvoir, la responsabilité et les ressources nécessaires pour surveiller la santé dans la région, y compris allouer les budgets, responsabiliser les intervenants et établir les mécanismes incitatifs.

Les RLSS devraient avoir des pouvoirs clairs pour s'occuper de tous les aspects du rendement du système de santé dans le territoire qu'ils servent, y compris les soins primaires (médecins), les soins actifs (hôpitaux), les soins communautaires et les soins de longue durée. Cela comprendrait l'établissement des budgets et la rétribution de tous les acteurs.

Recommandation 5-28 : Lier la rémunération des présidents-directeurs généraux et des cadres supérieurs de toutes les composantes du système de soins de santé à l'obtention de résultats stratégiques ciblés pour la santé, plutôt qu'au nombre d'interventions pratiquées, en vertu d'un cadre de rémunération au rendement. Cette approche de rémunération au rendement devrait être reproduite dans chaque hôpital, centre d'accès aux soins communautaires, établissement de soins de longue durée, etc., chez les médecins et les travailleurs de la santé.

Recommandation 5-29 : Favoriser la transparence au chapitre des salaires des présidents-directeurs généraux, des chefs de direction et des cadres supérieurs de tout le système de soins de santé en rendant publics, au moment opportun, des renseignements exhaustifs sur la rémunération.

Recommandation 5-30 : Affecter les fonds de manière à répondre aux besoins des patients à mesure qu'ils progressent le long du continuum de soins.

Gestion de cas

L'absence d'un système harmonieux et uniforme de gestion de cas semble être une faiblesse du système de soins de santé actuel.

Recommandation 5-31 : Certaines régions ont créé des fonctions de « navigateurs administratifs du système » qui coordonnent les rendez-vous et aident les patients à remplir les différents formulaires et formalités. Les réseaux locaux d'intégration des services de santé devraient s'assurer qu'il y a suffisamment de personnes dans ce rôle à l'échelle du système de soins de santé.

Recommandation 5-32 : Attribuer aux fournisseurs de soins primaires et aux médecins des équipes de santé familiale (ESF) ou des cliniques spécialisées le rôle de « quart-arrière » pour suivre les patients qui progressent dans le système intégré de soins de santé. Les ESF devraient travailler de pair avec les navigateurs administratifs du système et les hospitalistes⁶³ pour suivre leurs patients hospitalisés, de

⁶³ Les hospitalistes sont des médecins qui s'occupent exclusivement des patients hospitalisés, en suivant chaque cas dans le système, en assurant une communication coordonnée entre les fournisseurs de soins de santé de l'hôpital et les spécialistes, dont les chirurgiens et les oncologues. Cette fonction est essentielle lorsqu'il faut traiter des patients ayant des affections complexes qui nécessitent l'intervention de multiples spécialistes.

l'admission au congé (voir la recommandation 5-55 sur les hospitalistes pour de plus amples renseignements).

Recommandation 5-33 : Lier étroitement les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) afin d'améliorer la gestion de cas. Les options possibles devraient être examinées quant à la nature de cette intégration. Celle-ci pourrait prendre la forme d'une collaboration entre les deux entités ou de l'intégration en bonne et due forme des CASC dans cet aspect clé du travail des RLISS.

Recommandation 5-34 : Exiger des hôpitaux qu'ils mettent les sommaires de congé à la disposition des autres fournisseurs de soins (omnipraticiens, fournisseurs de soins à domicile), par voie électronique, immédiatement.

Recommandation 5-35 : Fournir les résultats des tests de laboratoire par voie électronique pour les rendre disponibles plus rapidement et plus efficacement, et protéger les renseignements personnels des patients.

Recommandation 5-36 : Réduire les absences et les visites au cabinet du médecin pour les Ontariennes et Ontariens, et améliorer la satisfaction des patients, par l'échange de messages sécurisés entre les patients et les fournisseurs de soins ainsi que la prise de rendez-vous en ligne, l'accès aux résultats des tests pour les patients et les demandes de renouvellement d'ordonnances en ligne.

Gestion des affections complexes et chroniques

Recommandation 5-37 : Les patients ayant des affections complexes devraient être pris en charge par des équipes multidisciplinaires afin de maximiser la coordination avec les équipes de santé familiale et les autres fournisseurs de soins communautaires.

Recommandation 5-38 : Les soins aux malades chroniques devraient être dispensés par des organismes de soins communautaires et de soins à domicile dans toute la mesure du possible.

Recommandation 5-39 : Aller au-devant des patients qui ont besoin de soins préventifs, en particulier ceux qui ont une maladie chronique et ceux qui ont besoin d'aide pour la gestion des médicaments, au lieu d'attendre qu'ils viennent chercher des services. Utiliser les dossiers médicaux électroniques, les outils d'aide à la décision et l'envoi de messages sécurisés aux Ontariennes et aux Ontariens pour atteindre ces buts.

Recommandation 5-40 : Réduire la mortalité, les hospitalisations et les coûts tout en améliorant la satisfaction des patients en liant les Ontariennes et Ontariens ayant des maladies chroniques graves (p. ex., insuffisance cardiaque congestive) à un système de monitoring et de soutien continu par le recours accru aux télésoins à domicile.

Recommandation 5-41 : Centraliser la gestion des maladies chroniques en créant des organismes de coordination pour les affections chroniques, dont les problèmes de santé mentale, les maladies du cœur, les AVC et les maladies rénales, selon le modèle d'Action Cancer Ontario.

Gouvernance et structures

Pour que les RLISS reconstitués coordonnent le système, ils devront être bien représentatifs.

Recommandation 5-42 : Affecter suffisamment de ressources aux réseaux locaux d'intégration des services de santé pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions élargies. Les ressources supplémentaires devraient venir en grande partie du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, ce qui nécessiterait la mutation d'un nombre important d'employés.

Recommandation 5-43 : Établir des structures pour préciser la hiérarchie des responsabilités jusqu'aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et l'obligation redditionnelle des RLISS envers le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Les RLISS devraient être en mesure d'établir les responsabilités pour la rémunération des fournisseurs de soins primaires ainsi que pour le rendement du système de santé régional, supprimant l'influence directe du MSSLD. Le ministère contrôlait les intrants et portait peu d'attention aux résultats; le fait de permettre aux RLISS de se concentrer sur les résultats et de moins porter attention aux intrants contribuera à donner des résultats positifs. L'établissement de résultats cibles pour les RLISS dans des domaines tels que la santé mentale et le diabète aura une plus grande incidence sur l'efficacité du système de santé que l'approche précédente, qui consistait à focaliser sur des activités comme la réduction des temps d'attente aux urgences. En outre, l'élimination de toute influence politique dans le fonctionnement quotidien des RLISS permettra d'apporter des changements et de faire des innovations plus facilement. Il est arrivé trop souvent que des rapports négatifs dans les médias entravent l'évolution de la politique en matière de santé et la prestation des soins. Le gouvernement devra soutenir les décisions du RLISS, même la fermeture d'établissements, au besoin.

Recommandation 5-44 : Les décisions stratégiques en matière de santé devraient se prendre à l'extérieur du contexte des négociations avec l'Ontario Medical Association et inclure d'autres intervenants.

À l'heure actuelle, les décisions concernant les interventions médicales assurées ou exclues en vertu de l'Assurance-santé de l'Ontario font partie de la trousse de rémunération négociée périodiquement par le gouvernement et l'OMA. Cela doit cesser. Comme dans d'autres territoires, les médecins devraient être consultés sur ces questions, mais sans plus. Ces décisions devraient être prises dans un autre contexte (voir la recommandation suivante).

Politique fondée sur des preuves

Nous devons reconnaître que les médecins ont un travail difficile. La médecine est compliquée et évolue constamment. Après avoir passé de nombreuses années en faculté, les médecins entreprennent une carrière qui comporte de longues heures de travail, leur permettant difficilement de se tenir au fait des dernières recherches et des meilleures pratiques. Ils ont besoin de lignes directrices cliniques fondées sur des recherches pour se tenir au courant des derniers développements en médecine. C'est pourquoi le gouvernement a mis sur pied l'IRSS et QSSO. D'autres pays ont créé des conseils semblables, notamment le National Institute for Health and Clinical Excellence en Grande-Bretagne. En Ontario, le travail de l'IRSS et de QSSO peut former la base de lignes directrices cliniques qui peuvent informer les médecins et autres fournisseurs de soins des moyens les plus efficaces et les plus efficaces de traiter des problèmes médicaux particuliers.

Recommandation 5-45 : L'Institut de recherche en services de santé et Qualité des services de santé Ontario doivent travailler de pair et intégrer leur expertise respective dans des recommandations pratiques destinées aux fournisseurs de soins de santé.

Ils pourraient également aider le gouvernement à décider quelles interventions ne devraient plus être assurées par le régime public d'assurance-santé, une tâche qui s'effectue actuellement par l'entremise des négociations avec l'OMA.

Recommandation 5-46 : À mesure qu'un ensemble de pratiques est établi, élargir le mandat de Qualité des services de santé Ontario pour en faire un organisme de réglementation chargé de mettre en application des directives fondées sur des preuves servant à orienter les décisions en matière de traitement et les interventions assurées par l'Assurance-santé de l'Ontario.

Qualité des services de santé Ontario est chargé de faire des recommandations concernant les lignes directrices sur les pratiques cliniques et le financement des services de santé et des appareils médicaux en se fondant sur des preuves scientifiques. Même si l'efficacité est un principe fondamental de sa recherche, l'efficacité devrait également devenir un objectif tout aussi important.

Il faut éviter d'étouffer l'innovation par des directives qui sont inutilement rigides. Une telle initiative nécessite :

- l'apport efficace des principaux intervenants, dont les médecins;
- des liaisons efficaces avec les organismes d'assurance de la qualité et de recherche d'autres provinces, du gouvernement fédéral et d'autres pays;
- un organisme consultatif scientifique international.

Recommandation 5-47 : Rendre public tout le travail de Qualité des services de santé Ontario. Utiliser les données trouvées pour façonner les directives sur les pratiques et établir ce qui sera couvert par l'Assurance santé de l'Ontario.

Recommandation 5-48 : L'Institut de recherche en services de santé doit poursuivre son travail sur le plan de l'efficience.

L'IRSS a pour mandat de faire des recherches qui contribuent à l'efficacité, à la qualité, à l'équité et à l'efficience des soins et des services de santé en Ontario. Le travail qu'il a accompli jusqu'à maintenant a permis de faire des pas de géants du côté de l'efficacité, de la qualité et de l'équité, mais il a pris du retard au chapitre de l'efficience.

L'IRSS et QSSO pourraient jouer un rôle de premier plan et aider à accroître l'efficience du système de soins de santé sans mettre en péril la qualité. Il ne suffit plus de demander si une pratique ou un médicament pourrait contribuer à améliorer la santé. Un critère beaucoup plus rigoureux consiste à déterminer s'ils sont des moyens efficaces d'obtenir des résultats positifs pour la santé.

Recommandation 5-49 : Envisager la possibilité de mettre sur pied une entité nationale semblable à celle de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour réunir et améliorer les orientations stratégiques fondées sur des preuves ainsi que pour accroître la collaboration sur les enjeux qui touchent toutes les compétences. Cette entité pourrait servir de forum et fournir un secrétariat ayant une capacité d'analyse. Elle pourrait loger au Conseil des ministres de la santé ou au Conseil des sous-ministres de la santé. Le gouvernement fédéral devrait participer.

Malgré les variations dans la fourniture des soins de santé au Canada, les provinces et territoires doivent tous relever le même défi : limiter les hausses des coûts sans sacrifier l'excellence des soins. On peut apprendre beaucoup de choses en examinant les mesures que prend chaque province et territoire, et il est possible de mener une étude pancanadienne pour déterminer la meilleure approche. Il est peu probable que le gouvernement fédéral joue un rôle de leader dans ce dialogue, mais l'Ontario devrait se réunir avec les autres provinces et les territoires, et inviter le gouvernement fédéral à participer.

Hôpitaux

À l'heure actuelle, le paiement que les hôpitaux reçoivent repose sur les coûts moyens établis à l'échelle de la province. Il n'existe donc aucun incitatif pour accroître l'efficience. On comprend peu les coûts réels des interventions hospitalières et, partant, il est difficile d'évaluer le rendement des investissements. Le MSSLD et les RLIS doivent donc se pencher sérieusement sur la variabilité des coûts des interventions hospitalières d'une région à une autre et d'un hôpital à un autre, et prendre des mesures pour assurer l'optimisation des ressources lorsque l'Ontario alloue les fonds aux hôpitaux.

Recommandation 5-50 : Utiliser les données du Modèle d'allocation fondée sur la santé (MAS) pour établir la rémunération appropriée pour les interventions et cesser d'utiliser les coûts moyens pour fixer les paiements aux hôpitaux (voir les recommandations 5-17 et 5-73 pour de plus amples renseignements sur le MAS).

Recommandation 5-51 : Créer une combinaison de financement fondé sur les activités (c.-à-d. financement lié aux interventions ou aux résultats) et de financement de base géré conformément aux ententes de responsabilisation.

En fait, le passage au financement fondé sur les activités devrait être appliqué aussi aux autres éléments du système de santé. À l'heure actuelle, les budgets des hôpitaux sont surtout déterminés par une hausse en pourcentage du budget de l'exercice précédent, que leurs activités augmentent ou diminuent. En vertu d'un modèle de financement fondé sur les activités, un hôpital pourrait recevoir un montant précis pour une intervention particulière. Par exemple, un hôpital pourrait recevoir 2 000 \$ pour chaque chirurgie de la cataracte, 400 \$ pour réparer une fracture du bras et 8 000 \$ pour une arthroplastie de la hanche. Une activité serait affectée aux hôpitaux qui pourraient la pratiquer de manière rentable, tandis que ceux qui ne pourraient pas satisfaire à cette norme devraient soit devenir plus efficaces, soit réduire leurs efforts dans ce secteur, idéalement en se concentrant sur les activités qu'ils font bien. Il en résulterait une réduction générale du coût de chaque intervention.

Recommandation 5-52 : Élaborer des politiques visant à faire en sorte que l'accès au système de soins de santé se fasse non plus par l'entremise des urgences des établissements de soins actifs, mais plutôt par l'entremise des soins communautaires (c.-à-d. cliniques sans rendez-vous et équipes de santé familiale), des soins à domicile et, dans certains cas, des soins de longue durée.

Cette seule mesure devrait contribuer à réduire le nombre de personnes occupant un lit d'hôpital alors qu'elles auraient besoin d'un autre niveau de soins.

Recommandation 5-53 : Encourager les hôpitaux à se spécialiser, pour que tous n'essaient pas d'offrir tous les services quels que soient leurs avantages comparatifs.

Dans une certaine mesure, des incitatifs financiers adéquats favoriseront ce changement. Si un taux de remboursement est prévu pour une activité, les hôpitaux qui ne peuvent pas fournir ce service sans dépasser le taux en question cesseront de l'offrir. On devrait également encourager l'ouverture d'un plus grand nombre de cliniques spécialisées, parce qu'elles coûtent moins cher et offrent des services de meilleure qualité. Encore une fois, un financement adéquat devrait être prévu à cette fin.

Recommandation 5-54 : Étant donné le fardeau que représentent les patients en attente d'un autre niveau de soins (ANS) sur la capacité des hôpitaux, ces derniers doivent devenir plus efficaces dans l'optimisation de leur capacité tout en appliquant les meilleures pratiques concernant la planification des sorties. En outre, les petits hôpitaux ayant un grand nombre de patients en attente d'un ANS doivent être évalués dans le but de redéfinir leur rôle dans les soins aux personnes âgées. Encore une fois, un financement adéquat devrait être prévu.

Recommandation 5-55 : Recourir aux services des hospitalistes pour coordonner les soins aux patients hospitalisés de l'admission au congé. Les hospitalistes devraient collaborer avec les équipes

de santé familiale pour mieux coordonner le cheminement d'un patient le long du continuum de soins de santé (soins actifs, réadaptation, soins de longue durée, soins communautaires et soins à domicile).

Médecins

Recommandation 5-56 : Placer les soins primaires au coeur d'un nouveau modèle de soins de santé intégré.

Recommandation 5-57 : Les autorités de santé régionales doivent intégrer les médecins dans un système de santé avec inscription des clients et adopter les mesures nécessaires pour s'attaquer aux questions de rémunération au sein des disciplines, c.-à-d. la combinaison appropriée d'honoraires/paiement par capitation et paiement à l'acte.

L'objectif premier du travail des médecins devrait être la prévention pour garder les personnes hors des hôpitaux. Un soutien administratif collectif permettrait aux médecins de se concentrer sur la prestation de meilleurs soins, une proposition avantageuse qui devrait les intéresser.

Recommandation 5-58 : Réduire la nature d'entreprise à propriétaire unique des cabinets de nombreux médecins de soins primaires et encourager une plus grande intégration interdisciplinaire par des incitatifs au rendement et la reddition de comptes.

Recommandation 5-59 : Rémunérer les médecins selon un modèle combinant honoraires/paiement par capitation et paiement à l'acte; l'équilibre entre les deux modes de paiement se situerait probablement dans une proportion autour de 70 % et 30 % respectivement.

La rémunération des médecins, particulièrement la rémunération au rendement, devrait être liée à des résultats positifs pour la santé eux-mêmes liés à des cibles stratégiques, plutôt qu'au nombre d'interventions pratiquées.

Recommandation 5-60 : Négocier intensivement avec l'Ontario Medical Association en vue de la prochaine entente.

Le gouvernement doit être très stratégique dans ses objectifs visant à faire la promotion d'un système de soins de haute qualité qui fonctionne efficacement. Comme les médecins de l'Ontario sont maintenant les mieux payés au Canada, il est raisonnable de ne prévoir aucune hausse de la rémunération totale. Cependant, les négociations doivent transcender la rémunération. Elles doivent également porter sur l'intégration des médecins dans le reste du système de soins de santé ainsi que sur la mise en place du meilleur régime de santé possible.

Recommandation 5-61 : Modifier les barèmes des honoraires au moment opportun pour tenir compte des améliorations technologiques, et appliquer les économies réalisées à la réduction des dépenses en santé.

Les améliorations technologiques réduisent souvent le temps requis pour pratiquer les interventions. Will Falk a récemment donné l'exemple de la radiologie, où les investissements du gouvernement, y compris ceux effectués par l'entremise de l'Inforoute Santé du Canada, se sont soldés par d'importantes hausses de productivité. Malgré le fait que ces améliorations aient réduit de façon draconienne le temps nécessaire pour poser un diagnostic et, du coup, grandement augmenté le nombre de diagnostics qui peuvent être faits dans une journée donnée, le barème des honoraires n'a pas été rajusté pour tenir compte de ces effets⁶⁴.

Recommandation 5-62 : Faire des équipes de santé familiale (ESF) la norme au chapitre des soins primaires et concevoir la structure incitative de la rémunération des médecins de manière à favoriser ce développement. Les principales caractéristiques des ESF comprennent ce qui suit :

- L'autorité de santé régionale devrait jouer un rôle de premier plan dans la détermination de leurs liens avec le reste du système de soins de santé et établir les règles de base régissant leur fonctionnement.
- Les ESF devraient se concentrer sur les résultats plutôt que sur les interventions en santé. Leur fonctionnement devrait être resserré par des objectifs, l'obligation de rendre des comptes et un système de collecte des données.
- Mener des recherches pour déterminer la taille optimale des ESF, compte tenu de facteurs comme la géographie et les caractéristiques démographiques des patients. Il est essentiel d'établir un équilibre entre les économies d'échelle et le maintien de liens personnels entre les fournisseurs de soins de santé et les patients; les ESF doivent avoir la capacité nécessaire pour soutenir un large éventail de fournisseurs de soins et l'administration connexe, notamment la responsabilité de suivre les patients dans le système. Certains intervenants ont indiqué à la Commission qu'une ESF optimale, dans les grandes collectivités, devrait compter de 8 à 15 médecins ayant un plus large éventail de spécialités qu'actuellement. À l'heure actuelle, les ESF comptent généralement de trois à huit médecins.
- Pour fournir une gamme de services à plus bas coût, inclure d'autres professionnels de la santé dans les ESF (infirmières praticiennes, infirmières autorisées, diététistes et sages-femmes, par exemple). Des praticiens non inscrits, comme les physiothérapeutes et les massothérapeutes, feraient également partie des ESF, mais ils fourniraient tous leurs services selon le principe de recouvrement des coûts.

Recommandation 5-63 : Obliger les équipes de santé familiale (ESF) à accepter les patients qui les choisissent; les ESF devraient collaborer avec chaque patient pour le lier avec le groupe de fournisseurs de soins le plus approprié.

⁶⁴ W. Falk, M. Mendelsohn, J. Hjartarson et A. Southey, *Fiscal Sustainability and the Transformation of Canada's Healthcare System: A Shifting Gears Report*, Mowat Centre, 2011, p. 36.

Recommandation 5-64 : Les autorités de santé régionales devraient établir des incitatifs visant à dissuader les équipes de santé familiale de diriger les patients vers les fournisseurs de soins actifs.

Recommandation 5-65 : Les autorités de santé régionales devraient également être chargées d'affecter les gros utilisateurs du système de soins de santé à l'équipe de santé familiale (ESF) appropriée. Si, par exemple, il y a 300 gros utilisateurs dans une région et trois ESF, l'autorité de santé régionale essaierait d'orienter 100 patients vers chaque ESF, pour faire en sorte qu'aucune ne soit surchargée.

Recommandation 5-66 : Parce que les équipes de santé familiale (ESF) seront chargées de suivre les patients, elles devront mettre en place un volet administratif ayant la masse critique pour effectuer ce travail. Un certain nombre d'ESF devraient se partager ce volet administratif.

Recommandation 5-67 : De meilleurs soins doivent être offerts en dehors des heures d'ouverture, et des services téléphoniques et Internet devraient diriger les patients vers le fournisseur de soins le plus approprié et le plus pratique.

Recommandation 5-68 : Il faut encourager les équipes de santé familiale à inclure des spécialistes supplémentaires, ce qui réduira les recommandations externes et facilitera le suivi des patients.

Recommandation 5-69 : Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait donner aux équipes de santé familiale la souplesse nécessaire pour partager les spécialistes en permettant les contrats à temps partiel.

Recommandation 5-70 : Les médecins des équipes de santé familiale doivent commencer à entamer des discussions avec leurs patients d'âge moyen sur les soins de fin de vie.

Beaucoup trop de patients et leur famille sont appelés à prendre ce genre de décisions critiques dans des conditions contraignantes, alors qu'il est essentiel de bien comprendre les solutions de rechange et leurs conséquences, et impératif de mettre en application rapidement les souhaits du patient.

Le ministère devrait demander l'aide et l'apport d'organismes de défense des personnes âgées (comme CARP⁶⁵) afin d'engager le public dans un dialogue ouvert sur les politiques et les approches appropriées concernant les soins de fin de vie. Il faudrait élaborer un module qui aiderait les personnes à établir leurs volontés et à les conseiller sur la marche à suivre pour s'assurer que leurs souhaits sont respectés. Il est essentiel d'informer les gens sur l'importance de recourir à des directives préalables ou directives médicales anticipées (ce qu'on appelle aussi le « testament biologique ») plutôt que les dernières volontés ou le testament comme document juridique pour exprimer les soins que l'on désire recevoir en fin de vie.

⁶⁵ CARP était auparavant connue sous le nom Canada's Association for Retired People et porte maintenant le nom de Canada's Association for the Fifty-Plus mais a gardé l'acronyme CARP. Pour de plus amples renseignements, consulter www.carp.ca.

Les médecins de soins primaires doivent entamer un dialogue sur le « testament biologique » qui énonce les soins qu'une personne souhaite recevoir quand elle ne sera plus capable de prendre soin d'elle-même, et notamment discuter du « testament biologique » à l'avance avec la famille afin d'atténuer tout différend possible plus tard.

Si un patient privilégie une approche plutôt qu'une autre, le médecin doit recevoir de ce patient l'assurance que les membres de sa famille ont bien compris ses souhaits. Si le patient n'a pas indiqué de préférence, le médecin doit alors s'assurer avec tact que la question est soulevée.

Le fait que toutes les parties comprennent bien les souhaits du patient permet d'élaborer un plan visant à fournir au moment opportun les soins et services nécessaires qui répondront à ses besoins. En retour, cela contribuera à réduire le nombre de patients nécessitant un ANS qui attendent une place dans des établissements de soins de longue durée ou des centres de soins palliatifs.

Recommandation 5-71 : Améliorer l'accès aux soins (p. ex., dans les collectivités éloignées) et la productivité des spécialistes par le triage et l'aiguillage des patients vers les services de télémédecine (p. ex., télédermatologie, téléophtalmologie) lorsque cela est approprié.

Recommandation 5-72 : Il faudrait éliminer les incitatifs contre-productifs qui minent la qualité et l'efficacité des soins. Par exemple, les médecins sont pénalisés lorsqu'un de leurs patients se rend à une autre clinique sans rendez-vous, mais non lorsqu'il se rend au service des urgences d'un hôpital. De façon plus générale, le modèle de paiement à l'acte fournit un incitatif pour la pratique d'interventions médicales sans que la qualité et l'efficacité des soins ne soient suffisamment prises en compte. La question de ces incitatifs doit être abordée en concentrant les négociations avec l'Ontario Medical Association davantage sur la qualité des soins et en modifiant le système de paiement pour les médecins et dans tout le système de soins de santé.

Recommandation 5-73 : Le modèle décrit dans les recommandations ci-dessus doit être soutenu par un solide système de collecte et d'échange de données qui permet la création des dossiers nécessaires. Par exemple, le modèle fonctionne uniquement si nous savons combien de patients *ne* se rendent *pas* aux urgences ou combien de patients diabétiques *ne* connaissent *pas* de complications (voir recommandations 5-17 et 5-50 sur les données du Modèle d'allocation fondée sur la santé pour de plus amples renseignements).

Soins communautaires, soins à domicile et soins de longue durée

Recommandation 5-74 : Mettre davantage l'accent sur les soins à domicile, soutenus par les ressources nécessaires, particulièrement au palier communautaire.

Recommandation 5-75 : Jumeler les personnes âgées aux services dont elles ont besoin en ayant recours au premier fournisseur de soins disponible, réduire le nombre de jours d'attente d'un autre

niveau de soins et améliorer la coordination des soins par l'utilisation d'outils de gestion des aiguillages vers les soins de longue durée, les soins à domicile et les services communautaires.

Recommandation 5-76 : Mettre en oeuvre les recommandations contenues dans *Assurer les soins nécessaires à notre population vieillissante : la question des autres niveaux de soins – Rapport présenté à la ministre de la Santé et des Soins de longue durée*, un rapport rédigé par le D^r David Walker et publié en août 2011⁶⁶.

Plus précisément, le gouvernement devrait s'empresse de mettre en oeuvre les propositions suivantes :

- Le système de soins de santé de l'Ontario doit subir une transformation plus substantielle afin de répondre aux besoins en matière de soins d'une population vieillissante.
- Les fournisseurs de soins primaires doivent faire des soins aux personnes âgées une priorité, notamment le dépistage rapide des personnes âgées à risque de vulnérabilité et la gestion proactive de leurs multiples défis.
- Le continuum des soins communautaires doit être soutenu par des ressources additionnelles et durables afin d'intégrer, de coordonner et de consolider les secteurs traditionnels et les services d'aide à la vie autonome tout en comblant les écarts grâce à de nouveaux modèles de soins qui sont dirigés vers les populations dont les besoins en matière de soins excèdent l'offre actuelle.
- Les personnes jeunes ou âgées qui ont des besoins particuliers, notamment ceux liés au comportement, doivent recevoir des soins compétents et intégrés tout au long du continuum, peu importe où sont faites les demandes de traitement, avec une transition équitable et diligente vers le fournisseur de soins adéquat et pour le service approprié.
- Une philosophie et une fonction fondées sur la notion « évaluer et rétablir » doivent se trouver au centre de la prestation des soins de santé. Il est nécessaire d'améliorer les programmes dont l'objectif est de rétablir et de réactiver le niveau de fonctionnement des personnes âgées, et de créer pour elles des possibilités de transfert à la maison accompagnées de mesures de soutien continu appropriées.
- Il est essentiel d'améliorer la communication entre les établissements, et entre les fournisseurs de soins primaires et les CASC grâce à l'utilisation de dossiers médicaux électroniques. En outre, les innovations réalisées dans l'utilisation des télésoins à domicile devraient être largement diffusées et adoptées pour certaines populations en attente d'un ANS.

⁶⁶ D^r David A. Walker, *op. cit.*

Recommandation 5-77 : Outre les recommandations formulées dans le rapport du D^r Walker intitulé *Assurer les soins nécessaires à notre population vieillissante : la question des autres niveaux de soins*, publié en août 2011⁶⁷, il est nécessaire d'offrir plus de soins palliatifs variés, à domicile et dans les maisons de soins palliatifs.

Promotion de la santé et prévention

Recommandation 5-78 : Intégrer le système de santé publique aux autres composantes du système de santé (c.-à-d. les réseaux locaux d'intégration des services de santé).

La majeure partie du travail en matière de santé publique se fait à l'extérieur du secteur des soins de santé primaires, par exemple dans le domaine de l'établissement des immigrants et du logement. Les incidences possibles de l'intégration budgétaire devraient être prises en compte, car les sources de financement de la santé publique sont fortement liées aux budgets des municipalités.

Recommandation 5-79 : Revoir le modèle de financement actuel qui exige des municipalités des fonds de contrepartie équivalents à 25 % au titre des dépenses en santé publique.

Beaucoup de municipalités envisagent maintenant de réduire leur financement, si bien que les bureaux de santé publique risquent de perdre de l'aide provinciale à cause des compressions municipales.

Recommandation 5-80 : Envisager de reprendre en charge tout le secteur de la santé publique afin d'assurer une meilleure intégration avec le système de soins de santé et éviter les pressions financières actuelles.

Recommandation 5-81 : Améliorer la coordination dans le système de santé publique, non seulement entre les bureaux de santé publique, mais également entre les hôpitaux, les fournisseurs de soins communautaires et les médecins de soins primaires.

Avec l'avènement des RLSS, les hôpitaux se sont recentrés sur les soins actifs et les services de base, ce qui a eu un résultat inattendu : ils ont commencé à se retirer des fonctions liées à la santé publique comme le counseling sur le diabète.

Recommandation 5-82 : Reproduire en Ontario l'initiative *Act Now* de la Colombie-Britannique, que l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a qualifiée de meilleure pratique en matière de promotion de la santé et de prévention des maladies chroniques.

Il semble y avoir une corrélation entre les résultats pour la santé et les sommes que les provinces consacrent à la santé publique. Une étude menée en 2009 par Douglas Manuel et ses collègues révélait que la Colombie-Britannique, qui consacre presque trois fois plus de fonds à la santé publique par habitant que l'Ontario, se classe au premier rang des provinces pour ce qui est de la santé globale

⁶⁷ Walker, *op. cit.*

de la population et des comportements liés à la santé (dont cessation du tabagisme, activité physique régulière, régime alimentaire sain, poids santé)⁶⁸. Cette corrélation apparente entre les dépenses en santé publique et les résultats pour la santé doit être examinée plus en profondeur par des recherches afin de déterminer les ratios coût-avantages.

Recommandation 5-83 : Veiller à ce que les médecins examinent les questions de régime alimentaire et d'exercice avant de prescrire des médicaments lorsqu'ils traitent des problèmes de santé comme les maladies cardiovasculaires et le diabète de type 2 tardif.

Les patients doivent écouter les conseils de leur médecin et changer leur mode de vie lorsqu'on le leur demande. Par exemple, le médicament Lipitor, qui sert à faire baisser le cholestérol, est le médicament le plus vendu depuis plus de 10 ans, avec des ventes dépassant certaines années plus de 1 milliard de dollars. Comme Lipitor est le médicament le plus prescrit aux personnes âgées de plus de 65 ans, c'est donc dire que le programme assume un coût substantiel qui pourrait être atténué, en partie du moins, par des changements de mode de vie chez les Ontariennes et Ontariens.

Recommandation 5-84 : Il faudrait prendre plus de mesures pour promouvoir la santé de la population et les modes de vie sains et pour renverser la tendance en matière d'obésité chez les enfants, en particulier par l'entremise des écoles.

En outre, le gouvernement devrait explorer des options de réglementation de l'industrie alimentaire, ce qui nécessiterait l'intégration d'activités de promotion de la santé avec les municipalités et les conseils scolaires, entre autres. Il sera important d'adopter une approche globale en matière de santé de la population et d'inclure la santé de la population dans les facteurs de planification.

Recommandation 5-85 : Collaborer avec le gouvernement fédéral relativement à l'information sur la nutrition et, s'il y a lieu, à la réglementation dans ce domaine.

Si nous appliquons les estimations de l'OMS sur le risque attribuable dans la population aux statistiques sur la mortalité au Canada, les maladies chroniques liées à la nutrition causent maintenant environ 48 000 décès par année au Canada et peut-être quelque 16 000 en Ontario⁶⁹. Si le gouvernement fédéral n'intervient pas rapidement, l'Ontario devrait agir seul, notamment en limitant les quantités de gras trans et de sodium permises dans la nourriture servie dans les restaurants et les aliments préparés, et en établissant une stratégie provinciale de prévention des maladies chroniques comprenant des mesures sur la nutrition, le tabagisme, la consommation d'alcool et l'activité physique.

⁶⁸ D. Manuel, et coll., *What Does it Take to Make a Healthy Province?*, Institut de recherche en services de santé, 2009, p. vi.

⁶⁹ Organisation mondiale de la Santé, *Global Health Risks: Mortality and Burden of Disease Attributable to Selected Major Risks*, OMS, Genève, 2009. Voir notamment p. 17. Téléchargé depuis http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/GlobalHealthRisks_report_full.pdf. Statistique Canada, *Mortalité, Liste sommaire des causes*, Ottawa, 2008. N° 84F0209X au catalogue. On y indique que le nombre total de décès en 2008 s'établissait à 238 617; 20 % de ce nombre = 47 723. Téléchargé depuis <http://www.statcan.gc.ca/pub/84F0209x/84F0209x2008000-fra.pdf>.

Écoles de médecine/Formation

Recommandation 5-86 : Les écoles de médecine devraient instruire les étudiantes et étudiants sur le « système », pour qu'ils puissent mieux comprendre la place qu'occupent les médecins dans le système de soins de santé, par exemple, comment répondre aux besoins de patients avec efficience et efficacité, mais en utilisant moins de ressources en reliant différentes parties du système de soins de santé.

Recommandation 5-87 : On doit faire mieux afin de déterminer les professions de la santé et les emplacements qui connaissent actuellement des pénuries ou qui risquent d'en connaître.

Le réseau des écoles semble être le point central approprié pour planifier l'offre de main-d'oeuvre. Les écoles de médecine doivent faire leur part pour assurer une offre suffisante de professionnels de la santé capables de dispenser des soins à une population vieillissante.

Médicaments

Recommandation 5-88 : Lier le Programme des médicaments de l'Ontario plus directement au revenu.

La quasi-totalité du coût des médicaments prescrits aux personnes âgées est actuellement assumée par le gouvernement provincial, ce qui est très coûteux. L'Ontario doit entamer une discussion ouverte et honnête sur la couverture publique des coûts des soins de santé et notamment sur une couverture publique plus large des coûts des médicaments et la façon de les financer.

Entre-temps, le PMO devrait être mieux ciblé. Nous proposons deux options, chacune ciblant un groupe différent de personnes et chacune comportant un niveau différent d'économies possibles. À tout le moins, la portion du coût des médicaments payée par les personnes âgées pourrait augmenter davantage à mesure que les revenus augmentent. L'autre option, que nous privilégions, consiste à supprimer le lien avec l'âge et plutôt lier les prestations au revenu seulement. Dans l'un ou l'autre cas, les changements devraient s'étaler sur une certaine période.

Dans l'option 1, que la Commission considère comme le minimum, seule la partie du programme s'appliquant aux personnes âgées changerait. Le lien avec les revenus serait resserré. En d'autres termes, les quotes-parts subiraient une hausse plus marquée et plus graduelle à mesure que les revenus augmenteraient. Cette option permettrait de réaliser des économies substantielles. Sur les 2,7 milliards de dollars dépensés actuellement dans le cadre du PMO pour subventionner les médicaments pour les personnes âgées, il serait possible d'économiser au moins 300 millions de dollars par année. En resserrant le lien encore davantage, il serait possible d'économiser jusqu'à 1 milliard de dollars par année. Dans ce scénario, les personnes âgées ayant les revenus les plus élevés verraient leur quote-part annuelle augmenter d'environ 1 000 \$ par année.

L'option 2, celle que privilégie la Commission, prévoit la modification de tout le programme, autant la partie qui s'applique aux personnes âgées que celle qui vise les personnes à faible revenu non âgées. Dans ce scénario, le lien avec l'âge et le statut de bénéficiaire de l'aide sociale serait éliminé. Le programme serait plutôt lié uniquement au revenu. Ainsi, toutes les personnes ou familles seraient également admissibles et auraient droit à la même aide en regard du coût des médicaments, peu importe l'âge et le fait qu'elles soient ou non bénéficiaires de l'aide sociale. Cette option rendrait le programme beaucoup plus équitable en plus d'éviter en partie le « piège de l'aide sociale ».

Qu'est-ce que le « piège de l'aide sociale »? Il s'agit d'une série d'obstacles qui peuvent dissuader certains prestataires de quitter l'aide sociale. Dans le cas du PMO, après une courte période, les prestataires du programme Ontario au travail ou du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) cessent d'être admissibles aux médicaments gratuits s'ils trouvent un emploi. Il s'agit là d'un facteur déterminant de ce qu'on appelle le taux d'imposition marginal qui frappe les bénéficiaires de l'aide sociale qui intègrent le marché du travail. (On trouvera de plus amples renseignements sur les obstacles du système actuel de soutien social dans le chapitre 8, Programmes sociaux.) En bref, il décourage les bénéficiaires de trouver un emploi. En rendant admissibles au PMO toutes les personnes dont le revenu se situe sous un certain seuil, on supprimerait ce facteur de dissuasion.

Cependant, en vertu de ce scénario, il serait plus difficile de réaliser les économies importantes que permettrait l'option 1, car de nouvelles personnes deviendraient admissibles : les personnes non âgées à faible revenu qui ne sont prestataires ni du programme Ontario au travail, ni du POSPH, ce qui neutraliserait la majeure partie des économies qu'il serait possible de réaliser en ne subventionnant plus les médicaments pour les personnes âgées à revenu élevé.

La Commission regrette de ne pouvoir illustrer cette option avec un modèle qui aurait clarifié l'incidence financière nette de ce scénario. Cependant, nous croyons qu'au pire, on devrait pouvoir concevoir un tel scénario sans engager de coûts supplémentaires afin de rendre le programme plus équitable et d'encourager davantage les bénéficiaires de l'aide sociale à intégrer la population active. L'Ontario n'est pas la seule province à envisager ces options. La Colombie-Britannique offre un programme qu'il vaut la peine d'étudier; en 2003, cette province a remplacé son programme axé sur l'âge par un programme uniquement lié au revenu.

Recommandation 5-89 : Contribuer à réduire les erreurs de médication par l'utilisation de moyens électroniques pour faire des recoupements dans les cas de prescriptions multiples.

Recommandation 5-90 : Réduire l'utilisation illicite de médicaments sur ordonnance par l'utilisation de systèmes d'information sur les médicaments.

Recommandation 5-91 : De concert avec les autres provinces, examiner la possibilité d'établir une entité nationale qui fixerait un prix commun pour les médicaments à l'échelle du Canada (à tout le moins dans les provinces qui participeraient au programme).

Cela permettrait de créer des économies d'échelle. En outre, il existe un certain nombre d'organismes de réglementation tant au palier provincial que fédéral chargés de surveiller l'industrie pharmaceutique. Souvent, les règlements établis par un organisme ne concordent pas avec ceux établis par un autre organisme et ne sont pas alignés sur ceux établis par des organismes comparables dans d'autres pays. Le chevauchement de règlements entre les provinces et entre les pays est souvent coûteux et entrave l'entrée efficiente de nouveaux médicaments sur le marché.

Recommandation 5-92 : Comparer les médicaments pour déterminer lesquels sont les plus efficaces pour traiter une maladie donnée.

Santé Canada autorise l'utilisation de médicaments après que des études ont prouvé que ceux-ci sont plus efficaces qu'un placebo. Des groupes tels que l'IRSS et QSSO doivent mener des études de comparaison des traitements pour établir les médicaments (ou, s'il y a lieu, les combinaisons de traitements) qui devraient être prescrits pour fournir les soins les plus efficaces et les plus efficaces. Les décisions concernant la couverture des nouveaux médicaments d'origine devraient être prises au moyen d'une approche fondée sur des preuves pour faire en sorte que la valeur offerte par tout nouveau médicament surpasse son coût.

Recommandation 5-93 : Collaborer avec le gouvernement fédéral pour faire en sorte qu'une entente de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne n'entrave pas l'utilisation accrue des médicaments génériques en Ontario.

L'harmonisation de la protection du brevet des médicaments d'origine en fonction des normes européennes pourrait être très coûteuse pour l'Ontario puisque les médicaments génériques seraient tenus à l'écart du marché pendant plus longtemps. Dans un rapport publié en février 2011, Aidan Hollis, de l'Université de Calgary, et Paul Grootendorst, de l'Université de Toronto, ont constaté que si les trois propositions sur la propriété intellectuelle des brevets pharmaceutiques de l'UE étaient adoptées, cela pourrait coûter aux Ontariennes et Ontariens jusqu'à 1,2 milliard de dollars par année (551 millions de dollars pour le gouvernement de l'Ontario et 672 millions de dollars pour le secteur privé)⁷⁰, ce qui réduirait à néant les économies réalisées grâce aux réformes que le gouvernement a instaurées récemment.

⁷⁰ P. Grootendorst et A. Hollis, *The Canada-European Union Comprehensive Economic & Trade Agreement: An Economic Impact Assessment of Proposed Pharmaceutical Intellectual Property Provisions*, 2011.

Recommandation 5-94 : Utiliser pleinement le champ d'activité de la profession de pharmacien.

- Permettre la substitution thérapeutique, pratique qui permettrait aux pharmaciens de remplacer un médicament prescrit par un médecin par un médicament moins coûteux. En Colombie-Britannique, les pharmaciens peuvent changer la dose et l'ordonnance dans la même catégorie de médicaments sans consulter le médecin qui a prescrit le médicament, mais en l'informant après coup. Ils peuvent également changer la formulation des médicaments en fonction des risques ou des effets secondaires déterminés. Par exemple, certaines formulations des inhibiteurs de la pompe à protons (utilisés pour la prise en charge de l'ulcère gastrique) conviennent mieux aux personnes qui ont des problèmes rénaux. Si le médecin n'a pas prescrit la bonne formulation, la pharmacienne ou le pharmacien peut modifier l'ordonnance.
- Autoriser les pharmaciens à administrer des médicaments par injection et par inhalation. Les pharmaciens de l'Ontario viennent tout juste d'être autorisés à les administrer à des fins de démonstration et d'éducation uniquement. Beaucoup d'autres provinces et des États américains permettent aux pharmaciens d'administrer des vaccins. Les taux de vaccination sont très bas en Ontario et pourraient être accrus en augmentant l'accès, puisque les pharmacies sont omniprésentes et accessibles.
- Permettre aux pharmaciens de prescrire des médicaments pour les maladies bénignes. En Saskatchewan, les pharmaciens peuvent prescrire des médicaments pour les maladies mineures. Ils peuvent également en prescrire pour des affections résolutives telles que les éruptions cutanées ou les infections des yeux, mais si la situation ne s'améliore pas dans un délai de quelques jours, ils doivent diriger le malade vers un médecin. Ils peuvent également prescrire des produits pour la cessation du tabagisme ou d'autres thérapies en vente libre.

Mesures d'efficience permettant de réaliser des économies

Recommandation 5-95 : Centraliser toutes les fonctions administratives comme la technologie de l'information, les ressources humaines, les finances et l'approvisionnement dans le système de soins de santé.

Le système comprend des services qui font double emploi avec des centaines d'organismes indépendants disposant d'une structure administrative et de modèles de services de soutien qui font inutilement grimper les coûts administratifs. On pourrait s'inspirer pour ces structures des mécanismes d'approvisionnement existants (p. ex., Plexxus, 3SO, Shared Services West), mais il faut aller plus loin et avancer plus vite afin de créer des solutions d'entreprise unique pour toutes les fonctions de soutien centrales. Ces fonctions devraient être intégrées au palier d'un RLISS, voire à l'échelle de tous les RLISS, afin de réduire le pourcentage des dépenses globales affectées à ces services aux niveaux atteints dans d'autres provinces. Si l'on suppose des économies de 6 à 8 % des dépenses totales affectées aux coûts d'administration, les économies qui pourraient être réalisées en Ontario pourraient atteindre 1 milliard de dollars. En outre, le fait de mettre à profit le pouvoir d'achat, de normaliser les

pratiques d'approvisionnement et de gérer les stocks plus efficacement permettrait de générer des économies en abaissant le coût des biens et services achetés.

Recommandation 5-96 : Établir un mécanisme central pour surveiller la création d'un « marché ponctuel » pour les biens et les services discrétionnaires tels que les services de diagnostic, de perfusions et de consultation de spécialistes.

Un marché ponctuel désigne un système dans lequel un hôpital ou un établissement qui dispose d'un excédent de ressources peut localiser d'autres établissements de la province qui sont en pénurie et leur transférer rapidement ces ressources. Si un établissement a besoin d'un service particulier, le système pourrait identifier rapidement les fournisseurs de services et fournir un portail permettant de négocier efficacement un prix. Un tel système permettrait de réaliser des économies d'échelle.

Recommandation 5-97 : Retenir plus de services de spécialistes par voie d'appels d'offres en fonction du prix et de la qualité tout en conservant le modèle du payeur public unique.

S'inspirer de la réussite du Kensington Eye Institute pour le traitement rapide et efficient des cataractes. Ce modèle pourrait comprendre des cliniques privées à but lucratif dont les services seraient payés en vertu du système du payeur public. Le gouvernement devrait continuer à déterminer les services offerts et à fixer les tarifs versés par l'Assurance-santé de l'Ontario.

Recommandation 5-98 : Une plus grande partie de la prestation des services devrait faire l'objet d'appels d'offres, en établissant des critères de sélection fondés sur des paramètres pondérés par la qualité plutôt qu'uniquement sur le prix.

Recommandation 5-99 : Il faudrait accélérer l'adoption des dossiers électroniques selon une démarche ascendante.

Débuter avec les médecins, les cliniques et les hôpitaux, et s'assurer qu'ils utilisent des systèmes compatibles. Puis, relier les différents intervenants d'une région, et les régions entre elles. À l'heure actuelle, 60 % des médecins tiennent des dossiers électroniques. Des incitatifs devraient être utilisés pour encourager les médecins à adopter les systèmes électroniques par l'élaboration de données utilisables et d'outils d'analyse. En outre, l'Ontario dispose d'une mine de renseignements dans la base de données du MAS actuellement sous-utilisée. Les données du MAS devraient être améliorées par leur intégration au système de dossiers électroniques pour que les RLIS et les fournisseurs de soins de santé puissent les utiliser pour prendre des décisions fondées sur des preuves.

Recommandation 5-100 : Il y aurait lieu d'adopter le modèle de la Nouvelle-Écosse dans lequel les techniciens d'urgence médicale fournissent des soins à domicile lorsqu'ils ne répondent pas à des appels d'urgence. Pour ce faire, il faudrait intégrer les structures de financement municipales et provinciales.

Recommandation 5-101 : On devrait mieux informer les particuliers et les familles pour faciliter l'auto-administration des soins chez les personnes ayant des affections telles que le diabète.

Portée du secteur public

Recommandation 5-102 : Il est recommandé d'entamer un dialogue avec les Ontariennes et Ontariens sur l'élargissement de la couverture du système de santé, pour inclure, par exemple, les médicaments, les soins de longue durée et certains aspects des soins de santé mentale.

Une telle expansion pourrait être financée dans le cadre d'un modèle d'assurance sociale ou du modèle actuel de payeur public qui s'applique à la plupart des aspects des soins primaires et des soins dispensés par les médecins.

Processus de réforme

Recommandation 5-103 : Engager tous les intervenants dans une conversation civilisée sur l'avenir des soins de santé et le plan de 20 ans.

L'histoire démontre que tout ce qui se fait dans le domaine de la santé peut être dangereux sur le plan politique, en particulier si des réductions de coûts sont en cause. Il existe des façons d'atténuer le risque de manière à paver la voie aux réformes importantes. Il sera crucial de bien expliquer les objectifs au public et de souligner qu'il ne s'agit pas simplement d'un autre exercice de réduction des coûts. Le but est de réaliser des économies tout en améliorant la qualité. La publication d'un plan à long terme, tel qu'indiqué à la recommandation 5-1, sera cruciale à cette fin. Cependant, cela doit s'accompagner d'autres formes de communication, dont des brochures, des discours, des réunions de citoyens et le recours aux médias sociaux.

Une discussion sur les soins de santé arrive à point nommé puisque les intervenants eux-mêmes présentent des propositions de réforme, dont beaucoup concordent avec les recommandations formulées ici. Le gouvernement pourra faire affaire avec des intermédiaires pour animer les discussions avec les intervenants et le public.

Les intervenants eux-mêmes doivent s'exprimer. Chaque citoyenne et citoyen est un intervenant, évidemment, et devrait porter attention et, de préférence, participer à tout débat. Cependant, nous devons également écouter ce qu'ont à dire les fournisseurs de soins de santé de toutes les catégories, les compagnies pharmaceutiques, dont les produits sont l'un des facteurs de coût qui croît le plus rapidement, les employeurs, qui couvrent les coûts de médicaments et autres coûts de santé de leurs employés et qui assument donc la majeure partie de la croissance de ces coûts, et les universitaires qui étudient ces questions.

Recommandation 5-104 : Mettre sur pied une commission pour orienter les réformes en santé.

Les réformes que nous proposons sont vastes et traitent de questions organisationnelles, cliniques et fonctionnelles. Il existe un précédent à cette approche : la Commission de restructuration des services de santé de l'Ontario (1996-2000), mandatée pour accélérer la restructuration des hôpitaux dans la province et conseiller la ministre de la Santé de l'époque sur le réaménagement d'autres aspects du système de santé de l'Ontario⁷¹. Étant donné que les réformes proposées dans le présent rapport ne touchent pas que les hôpitaux, une nouvelle commission devrait être mise sur pied pour orienter les réformes, composée d'un large éventail de représentants de différents groupes d'intervenants, y compris les fournisseurs de soins, les citoyens et les patients.

Recommandation 5-105 : Ne pas laisser les préoccupations concernant les droits du successeur arrêter les fusions qui ont du sens et sont essentielles à la réussite de la réforme.

Les droits du successeur tels qu'ils sont définis actuellement ne limitent pas nécessairement le droit du gouvernement, pour des raisons légitimes qui ressortissent à ses responsabilités, d'entreprendre une réorganisation du système. Les droits du successeur exigent simplement que le gouvernement respecte ces droits lorsqu'il fera une telle réforme. Les ententes ne sont pas permanentes; leurs dispositions peuvent être acceptées initialement puis négociées différemment lorsqu'elles arrivent à échéance.

Conclusion

Nous croyons que ces recommandations peuvent orienter le système de soins de santé jusqu'en 2017-2018 d'une manière qui permettra d'atteindre notre objectif d'augmentation annuelle de 2,5 % du financement des soins de santé par la province. Si l'on se fie aux expériences récentes, c'est un but difficile à atteindre qui suppose que les véritables dépenses en santé par personne, corrigées de l'inflation, devraient diminuer d'un total de 5,7 % dans les sept années suivant 2010-2011, soit 0,8 % par année. Cependant, il existe de nombreuses occasions à saisir pour modifier le système de manière à fournir de meilleurs soins à plus de gens à un moindre coût.

Ce sont les réformes que nous recommandons qui comptent le plus. Les réductions de dépenses majeures donnent peu de résultats. Dans les années 1990, le budget de la santé a été non seulement limité, mais également réduit pendant quelques années. Cependant, comme les réformes rigoureuses sous-jacentes n'ont pas été mises en oeuvre, la pression a monté et les dépenses ont repris de plus belle à partir de 1999. L'expérience a laissé le public encore plus méfiant des mesures visant à économiser ou à accroître l'efficience.

⁷¹ Annexe F de la *Restructuring and Savings Act*, L.O. 1996, chap. 1 (projet de loi 26), tel que cité dans *Regard sur le passé, Regard vers l'avenir – La Commission de restructuration des services de santé de l'Ontario (1996-2000) – Rapport de travail*, p. 4. Téléchargé depuis <http://www.health.gov.on.ca/hsrc/CRSS.pdf>.

Après 2017-2018, lorsqu'une plus grande proportion de la génération du baby-boom aura atteint l'âge où les coûts de santé commencent à augmenter, les dépenses devront probablement s'accélérer. C'est ici que notre recommandation portant sur un plan de 20 ans et un débat public approfondi prend tout son sens.

Le ton d'un tel débat sur l'avenir de nos soins de santé a de l'importance. Le gouvernement devrait décrire les défis à venir que posent les changements démographiques et les changements de mode de vie. Il devrait mettre en relief la possibilité de rendre le système plus efficient tant du point de vue des coûts que de celui de la qualité. Il devrait discuter des questions financières sans ambages. Il devrait présenter les choix fondamentaux clairement. Le véritable danger c'est que si nous ne profitons pas des occasions de commencer à créer un système plus efficient qui permet d'optimiser encore plus les ressources en santé, dans dix ou vingt ans, les Ontariennes et Ontariens auront à faire des choix encore plus difficiles que ceux que nous avons à faire aujourd'hui. À moins que nous n'agissions maintenant, ils seront aux prises avec des coûts en croissance constante qui les obligeront soit à abandonner de nombreux autres services gouvernementaux qu'ils affectionnent, soit à payer des impôts plus élevés pour assumer une facture de santé toujours plus imposante, soit à privatiser des éléments du système de santé, une abomination pour la plupart des Ontariennes et des Ontariens.

Nous pouvons et nous devons éviter une telle issue en prenant les bonnes décisions aujourd'hui, même si elles semblent difficiles pour l'instant. Nos décisions ne seront pas parfaites, mais elles permettront fort certainement de léguer un système plus équitable, plus économique et de meilleure qualité aux générations futures.

Chapitre 6 : Éducation élémentaire et secondaire

Dépenses en 2010-2011	21,9 milliards de dollars
Taux moyen de hausse annuelle des dépenses entre 2001-2002 et 2010-2011	4,6 %
Taux moyen de hausse annuelle prévue des dépenses en l'état actuel des choses entre 2010-2011 et 2017-2018	4,2 %
Taux moyen de hausse annuelle maximale des dépenses autorisée pour rééquilibrer le budget d'ici 2017-2018	1,0 %

Depuis leur création au milieu du 19^e siècle, les écoles financées par les deniers publics forment l'une des pierres angulaires des services publics de l'Ontario. Avec l'arrivée de l'économie de la connaissance, l'Ontario a besoin plus que jamais d'un solide système d'éducation pour prospérer et soutenir la concurrence sur la scène internationale. Nous devons tenir compte de l'importance de l'éducation et des progrès réalisés par le système d'éducation de la province ces dernières années au moment d'étudier les moyens de surmonter les défis financiers auxquels l'Ontario fait face. Néanmoins, cette période de restrictions offre au gouvernement l'occasion de veiller à ce que l'éducation soit dispensée de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible.

Contexte historique et nouvelles tendances

Le secteur de l'éducation comprend les programmes et les services qui appuient l'éducation élémentaire et secondaire, de la maternelle à la 12^e année. Le gouvernement de l'Ontario verse des fonds à chacun des 72 conseils scolaires de district au moyen d'une formule fondée sur les effectifs scolaires, le nombre d'écoles et des facteurs locaux, comme la situation démographique et géographique des conseils. Les conseils scolaires prennent ensuite des décisions au sujet du financement et de la dotation en personnel des écoles, mettent en oeuvre des programmes pour améliorer les résultats scolaires et mettent à exécution les projets d'immobilisations approuvés par le ministère.

La province assume, par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation, près de 98 % des dépenses du secteur de l'éducation. Les conseils scolaires sont financés au moyen de subventions directes et de fonds provenant de la portion des impôts fonciers destinée à l'éducation. En 2010-2011, les dépenses des conseils scolaires ont représenté environ 94 % du total des charges ministérielles. La rémunération et les avantages sociaux des membres du personnel enseignant et non enseignant comptent pour plus de 76 % des dépenses du ministère.

Les dépenses provinciales consacrées à l'éducation élémentaire et secondaire ont augmenté considérablement depuis dix ans, malgré le déclin des effectifs scolaires. Depuis 2002-2003, les effectifs sont passés de 1 997 000 à 1 877 000 élèves, soit une baisse de 6,0 % (moyenne de 0,7 % par an). Malgré ces 120 000 élèves en moins, les rangs des membres du personnel enseignant et non enseignant des écoles publiques de la province se sont accrus de quelque 24 000 personnes. Si, depuis 2002-2003, le déclin des membres du personnel enseignant et non enseignant avait été proportionnel à la baisse des effectifs scolaires, il y aurait eu 35 000 membres du personnel enseignant et employés non enseignants de moins dans les écoles de l'Ontario en 2010-2011. La hausse du financement, ajoutée à la baisse des effectifs, a donné lieu à une augmentation de 56 % du financement par élève, qui est passé de 7 201 \$ en 2002-2003 à 11 207 \$ en 2011-2012.

Il est indispensable d'améliorer les résultats scolaires pour former des travailleurs instruits, aptes à réussir dans la vie. Les principales priorités du secteur de l'éducation s'établissent comme suit : améliorer le rendement des élèves, réduire les écarts entre les résultats scolaires et accroître la confiance du public vis-à-vis des écoles financées par les deniers publics. Pour atteindre ces objectifs, les écoles ont reçu des fonds pour instaurer la paix et la stabilité dans les relations de travail, accroître le temps de préparation du personnel enseignant du palier élémentaire, réduire l'effectif des classes, appuyer des initiatives visant à améliorer les résultats scolaires et, à partir de 2010-2011, lancer un programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein. De nouveaux programmes ont été créés pour améliorer les résultats des évaluations provinciales dans les écoles peu performantes et élargir les options d'apprentissage pour accroître les taux de diplomation.

Les modalités relatives à la rémunération, aux avantages sociaux et à la structure de travail des employés sont énoncées dans les conventions collectives négociées entre chaque fédération enseignante ou syndicat et les conseils scolaires. Au cours des huit dernières années, les fédérations enseignantes et les associations provinciales représentant les conseillers scolaires ont conclu deux ententes-cadres d'une durée de quatre ans, facilitées et financées par la province. En 2008, des ententes similaires ont été conclues avec les syndicats représentant le personnel de soutien.

Les deux dernières ententes-cadres prévoyaient des hausses salariales générales de l'ordre de 2 % à 3 % par an. Alors que les avantages sociaux varient d'un conseil à l'autre, les ententes-cadres les ont maintenus ou améliorés, à preuve les taux annuels de financement de référence des conseils scolaires.

Les conventions collectives du personnel enseignant comprennent aussi des grilles salariales, qui prévoient des hausses salariales à mesure que les membres du personnel enseignant acquièrent de l'expérience au cours de la période de dix ans qui suit leur entrée en fonction et quand ils obtiennent des qualifications supplémentaires. Ces hausses s'ajoutent aux augmentations salariales générales énoncées dans la convention collective. Ainsi, même en l'absence d'augmentation salariale générale, les membres du personnel enseignant qui n'ont pas atteint l'échelon supérieur de la grille salariale bénéficieraient de hausses réelles, si on présume que la grille salariale et l'inflation se maintiennent plus ou moins à leurs niveaux actuels. Il en est de même pour la plupart des membres du personnel de soutien qui n'auraient pas atteint l'échelon supérieur de leur échelle salariale.

Les modalités des ententes-cadres relatives au personnel enseignant comprennent un rallongement du temps de préparation et la réduction des effectifs des classes, dispositions qui ont donné lieu à une augmentation du nombre de membres du personnel enseignant. Le temps de préparation réel au palier élémentaire a augmenté au fil des ententes, étant passé de 152 minutes par semaine en 2002-2003 à 240 minutes par semaine en 2011-2012. Dans leurs prévisions budgétaires actuelles, les conseils scolaires ont inclus des fonds pour le recrutement des membres du personnel enseignant supplémentaires nécessaires en raison de la réduction de l'effectif des classes; les classes doivent compter au plus 20 élèves de la maternelle à la 3^e année (sauf dans les classes de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein), avec la possibilité d'avoir jusqu'à 23 élèves dans 10 % des classes. Certaines dispositions des conventions collectives sont très importantes en ce qu'elles servent à déterminer les niveaux de dotation en personnel dans les écoles et la façon dont le temps est réparti.

Le défi

Ces récentes tendances ont donné lieu à un niveau de dépenses aux paliers élémentaire et secondaire qui ne peut perdurer en raison des contraintes budgétaires auxquelles le gouvernement fait face. Pour ce qui est des coûts immédiats, le ministère doit gérer les engagements financiers pris pour l'année scolaire 2011-2012, qui n'ont pas été encore entièrement absorbés sur une base annuelle. De plus, certaines dispositions de l'entente-cadre prendront effet le 31 août 2012. Il est impossible d'éviter les charges d'amortissement relatives aux projets de réfection approuvés ou en voie de réalisation. Le ministère prévoit une augmentation des coûts associée aux qualifications et à l'expérience du personnel enseignant de l'ordre de 900 millions de dollars d'ici 2017-2018, avant de prendre en compte l'incidence des départs à la retraite. Les conseils scolaires feront face à d'autres pressions budgétaires liées au coût des avantages sociaux, des services publics et du carburant. Dans ce contexte, les prochaines conventions collectives devront être négociées dans un climat de contrainte budgétaire globale.

Le nouveau programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein entraînera une hausse des coûts de l'éducation au cours des prochaines années et au-delà. Ce programme représente un investissement considérable dans l'éducation et aura des répercussions financières à long terme. Près de 800 écoles l'ont adopté et quelque 50 000 enfants y participent, soit le cinquième environ du nombre total de 247 000 élèves qui devraient fréquenter la maternelle et le jardin d'enfants à temps plein en 2014-2015, une fois que le programme aura été entièrement mis en oeuvre dans toute la province. Le modèle de dotation en personnel du programme est un membre du personnel enseignant et un membre du personnel d'éducation de la petite enfance pour un effectif moyen de 26 élèves par classe, ce qui signifie que 3 000 membres du personnel enseignant et 20 000 membres du personnel d'éducation de la petite enfance viendront gonfler les rangs du personnel scolaire d'ici septembre 2014. Le déploiement du programme dans d'autres écoles coûtera un montant supplémentaire de 1,2 milliard de dollars et, lorsqu'il sera entièrement mis en oeuvre, cela se traduira par un engagement annuel total de plus de 1,5 milliard de dollars.

Puisque le secteur de l'éducation représente une part considérable et croissante des dépenses gouvernementales, la hausse des dépenses de l'éducation entrave l'objectif du gouvernement de rééquilibrer le budget. Si le cadre politique et le modèle de prestation des programmes d'éducation élémentaire et secondaire en place actuellement sont maintenus, il est probable que le financement de l'éducation augmentera en moyenne d'environ 4 % par an jusqu'en 2017-2018.

Recommandation 6-1 : La Commission estime que pour atteindre ses objectifs financiers, le gouvernement devra plafonner à 1 % la hausse annuelle du budget de l'éducation entre 2010-2011 et 2017-2018.

Le gouvernement fait face à la tâche difficile de maîtriser la hausse des coûts de l'éducation tout en préservant les progrès accomplis au chapitre des résultats scolaires. Au début, les facteurs démographiques seront d'une certaine utilité, puisque les effectifs devraient continuer de décliner jusqu'en 2013-2014. Toutefois, on s'attend à ce qu'ils augmentent de nouveau en 2015-2016, et il faudra en tenir compte lorsqu'on se préparera à une période de croissance contrôlée dans le secteur de l'éducation.

La situation du secteur de l'éducation se résume comme suit :

- Le gouvernement s'est engagé à financer la poursuite de la mise en œuvre du programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein, pour un coût de 1,2 milliard de dollars qui s'ajoutera aux dépenses déjà prévues en 2010-2011.
- Compte tenu des tendances les plus récentes concernant les accords conclus dans le secteur parapublic, les coûts associés à la rémunération pourraient s'accroître de 2 milliards de dollars entre 2010-2011 et 2017-2018.
- Le modèle actuel de financement présente de véritables contraintes financières pour le gouvernement de l'ordre de 1,2 milliard de dollars d'ici 2017-2018 : augmentations de financement déjà annoncées, projets d'immobilisations déjà approuvés et hausses prévues des coûts salariaux associés aux qualifications et à l'expérience du personnel enseignant.
- Ces trois grandes dépenses s'élèvent à un total de 4,4 milliards de dollars. La Commission recommande une hausse annuelle de 1 % des dépenses de l'éducation, entraînant des revenus supplémentaires de 1,6 milliard de dollars d'ici 2017-2018, ce qui donnera lieu à un manque à gagner de 2,8 milliards de dollars d'ici 2017-2018.
- Ce manque à gagner ne comprend pas les contraintes financières éventuelles associées aux avantages sociaux, aux services publics, etc.

Les recommandations présentées dans le reste du chapitre ont pour but d'aider le gouvernement dans ses efforts pour atténuer les importantes pressions financières exercées sur le secteur de l'éducation élémentaire et secondaire. Nous croyons que ces recommandations permettront d'atteindre l'objectif fixé de limiter la hausse annuelle moyenne des dépenses à 1 % afin de retrouver l'équilibre budgétaire, tout en s'efforçant de préserver les progrès accomplis au chapitre des résultats scolaires.

La Commission est pleinement consciente de ces progrès. Les mesures visant le rendement des élèves ont produit des résultats remarquables :

- En 2010-2011, 69 % des élèves de 3^e et de 6^e année ont atteint ou dépassé la norme provinciale (niveau 3 ou note B) en lecture, en écriture et en mathématiques, comparativement à 54 % en 2002-2003.
- En 2009-2010, le taux de diplomation dans les écoles secondaires était de 81 %, comparativement à 68 % en 2003-2004.

Une meilleure collaboration s'est instaurée entre le gouvernement, les conseils scolaires et le personnel des écoles au cours des dernières années.

Recommandation 6-2 : Les contraintes budgétaires doivent être appliquées de façon stratégique, afin de ne pas compromettre les progrès accomplis, par exemple, au chapitre des évaluations provinciales et des taux de diplomation.

Toutefois, puisque les coûts de la rémunération représentent plus des trois quarts du budget de l'éducation, il sera difficile de maintenir l'augmentation des dépenses de 1 % sans faire preuve de modération à ce chapitre.

Principes et objectifs de la Commission

Le gouvernement devrait continuer de cibler ses efforts sur l'accroissement de la capacité et l'excellence de l'enseignement et la promotion de méthodes pédagogiques éprouvées plutôt que sur la réforme des structures. Il devra prendre des mesures pour assurer la viabilité financière du secteur tout en poursuivant son objectif d'améliorer le rendement des élèves, de réduire les écarts entre les résultats scolaires et d'accroître la confiance du public vis-à-vis du système d'éducation financé par les deniers publics.

La réalisation de ces objectifs repose sur les efforts déployés à l'échelle locale et provinciale. Les écoles, les conseils scolaires et la province ont coopéré pour mettre au point des outils et des pratiques exemplaires visant à améliorer les résultats scolaires et pour faire le nécessaire lorsque les objectifs ne sont pas atteints. Cette approche « de pression et de soutien » à l'égard de la responsabilisation a permis d'améliorer les résultats scolaires et devra être maintenue lorsque les réformes seront mises en œuvre.

Recommandation 6-3 : Le secteur de l'éducation élémentaire et secondaire devrait continuer à poursuivre ses trois principaux objectifs, à savoir : améliorer le rendement des élèves, réduire les écarts entre les résultats scolaires et accroître la confiance du public vis-à-vis du système d'éducation financé par les deniers publics. La province et le secteur doivent continuer de coordonner les efforts déployés par le gouvernement, les conseils scolaires et les écoles et maintenir l'approche « pression et soutien » adoptée au cours des dernières années.

La coopération à l'échelle du secteur continuera d'être essentielle à la réalisation des objectifs et à la consolidation des récents acquis.

Recommandation 6-4 : Les réformes des paliers élémentaire et secondaire devraient être effectuées de façon à ce que tous les intervenants aient un rôle à jouer pour assurer la viabilité à long terme du système tout en évitant toute source de distraction inutile.

Recommandation 6-5 : Par souci de transparence et d'efficacité, la province devrait informer les conseils scolaires du montant des allocations pluriannuelles qu'ils recevront au cours de la période allant de 2012-2013 à 2017-2018 pour qu'ils puissent planifier en conséquence et qu'ils aient le temps de réaliser les gains d'efficacité nécessaires et de négocier le renouvellement des conventions collectives qui expireront le 31 août 2012, en sachant clairement quelle est leur situation budgétaire.

Une approche solide et transparente vis-à-vis de la planification financière améliorera aussi la coopération et la stabilité. Grâce aux allocations pluriannuelles, les conseils seront mieux en mesure d'accroître l'efficacité tout en maintenant les éléments importants à l'échelon local. Cela favorisera également des négociations collectives constructives. Cette recommandation est sans doute la plus importante que la Commission propose pour le secteur de l'éducation. Si le gouvernement n'y donne pas suite, la planification et la prise de décision du secteur en pâtiront.

Investir dans l'avenir de l'éducation des Premières nations

Afin de réaliser l'objectif du gouvernement de rééquilibrer le budget d'ici 2017-2018, il faudra maîtriser la hausse des dépenses au moyen de réductions ciblées. Il sera tout aussi important de réaffecter les ressources, qui sont très limitées, pour appuyer les investissements stratégiques qui réduiront les coûts à long terme et rapporteront des dividendes sociaux considérables.

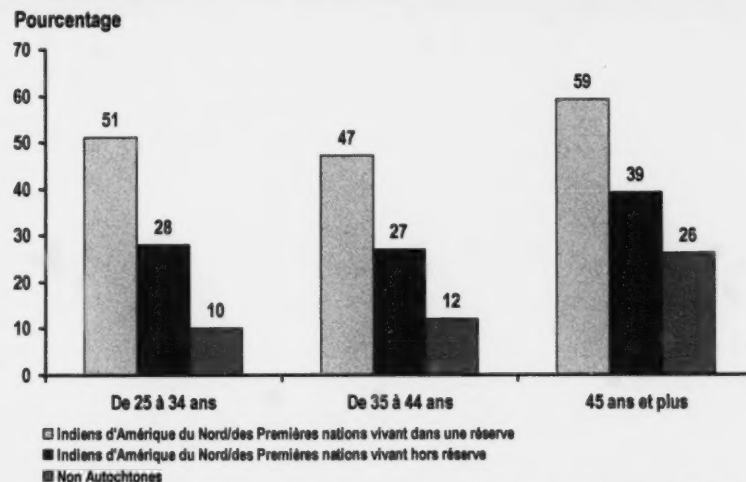
La Commission est d'avis qu'une importante amélioration du système d'éducation dans les réserves des Premières nations de la province s'impose d'urgence. La situation actuelle de l'éducation dans les réserves de l'Ontario est inacceptable. L'écart entre le niveau de scolarisation des membres des Premières nations vivant dans des réserves et ceux des autres Canadiennes et Canadiens est considérable et ne cesse de se creuser¹. D'après les données du recensement de 2006, seulement 40 % des Autochtones adultes vivant dans les réserves ont terminé leurs études secondaires comparativement à 76 % pour l'ensemble de la population adulte du Canada, soit un écart de 36 points de pourcentage². Le plus inquiétant, c'est que cet écart grimpe à 41 points de pourcentage pour les personnes âgées de 25 à 34 ans (voir graphique ci-après)³. Ces chiffres indiquent que les résultats stagnent pour les jeunes dans les réserves, tandis que le taux de diplomation au secondaire des non-Autochtones ne cesse de progresser d'une génération à l'autre au Canada.

¹ En 2000, le vérificateur général du Canada, lors d'une vérification des programmes d'études élémentaires et secondaires du ministère fédéral des Affaires autochtones et du Développement du Nord, indiquait que le recensement de 1996 avait révélé un écart de 28 points de pourcentage entre le taux de diplomation au secondaire des habitants des réserves et celui de l'ensemble de la population du Canada. En 2004, une vérification des résultats du recensement de 2001 a permis de déterminer que l'écart de scolarisation avait diminué de 1,3 %, mais que le rythme des améliorations avait ralenti. Plus récemment, selon le rapport d'étape de 2011 du vérificateur général, cette tendance au ralentissement des améliorations s'est renversée entre 2001 et 2006, tandis que l'écart de scolarisation s'est creusé pour passer à 36 points de pourcentage.

² Statistique Canada, *Recensement du Canada de 2006*.

³ *Ibid.*

GRAPHIQUE 6.1 Pourcentage de la population qui n'a pas terminé les études secondaires, 2006



Source : données du recensement de 2006 utilisées dans une étude de 2009 des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Il est essentiel d'améliorer le niveau de scolarisation pour améliorer les perspectives sociales et économiques des membres des Premières nations. Un investissement dans l'éducation dans les réserves, qui aurait dû être effectué il y a longtemps, contribuera à réduire les coûts à long terme associés à l'exclusion économique des collectivités des Premières nations, lesquelles croissent en Ontario⁴.

Le coût du statu quo

En 2009, le Centre d'étude des niveaux de vie a publié un rapport prévoyant le rendement à long terme potentiel des mesures visant à réduire les écarts entre les Canadiens autochtones et non autochtones sur le plan du niveau de scolarisation et de la réussite sur le marché du travail. Ce rapport examine les avantages potentiels pour l'activité économique et les finances gouvernementales. Selon le Centre, si les écarts étaient entièrement comblés, les résultats économiques réels cumulatifs pour le Canada seraient de 401 milliards de dollars entre 2001 et 2026, dont une tranche de 180 milliards de dollars attribuable à l'amélioration des résultats du système d'éducation. De plus, d'après le Centre, 116 milliards de dollars iraient dans les coffres du gouvernement, soit 77 milliards de dollars de dépenses en moins associées à l'utilisation supérieure à la moyenne, par les peuples autochtones, de services gouvernementaux comme les soins de santé, les services sociaux et le système de justice, et 39 milliards de dollars en plus sous forme de revenus fiscaux.

Source : *The Effect of Increasing Aboriginal Educational Attainment on the Labour Force, Output and the Fiscal Balance*, Centre d'étude des niveaux de vie, 2009.

⁴ Plusieurs études sont parvenues à une telle conclusion, dont celles du Centre d'étude des niveaux de vie, de Services économiques TD et des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Bien que l'éducation dans les réserves relève du gouvernement fédéral, la province est touchée en raison de la mobilité d'un nombre considérable d'élèves entre les écoles des réserves et celles financées par la province. En Ontario, la majorité des élèves autochtones fréquentent les écoles publiques de la province. En outre, un grand nombre d'élèves du secondaire vivant dans des réserves fréquentent des écoles publiques de district en dehors des réserves en vertu d'ententes sur les droits de scolarité, et le sous-financement des écoles élémentaires dans les réserves se traduit souvent par un besoin criant de cours de rattrapage dans les écoles secondaires financées par la province.

Le gouvernement fédéral s'est donné comme objectif général d'aider les écoles des réserves à produire « des résultats comparables⁵ ». Nous savons tous, toutefois, que le financement du gouvernement fédéral est bien inférieur à ce que la province dépense par élève⁶. Il est intolérable que le gouvernement fédéral tarde tant à augmenter le financement par élève dans les réserves pour le rapprocher de celui de la province. Cela doit cesser.

Recommandation 6-6 : Le gouvernement de l'Ontario devrait exhorter le gouvernement fédéral à fournir, au titre de l'éducation dans les réserves des Premières nations, un financement de niveau au moins comparable au financement par élève que la province verse pour les programmes d'enseignement à l'élémentaire et au secondaire.

Recommandation 6-7 : La province devrait négocier avec le gouvernement fédéral et les Premières nations en vue de l'établissement d'ententes stratégiques pluriannuelles relatives au financement complémentaire destiné aux écoles des réserves. En vertu de ces ententes, auxquelles seules les Premières nations qui le souhaitent pourraient adhérer, le financement par élève des écoles des réserves serait au moins équivalent à ce que reçoivent les conseils scolaires de district adjacents de langue anglaise.

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral finance l'éducation dans les réserves en versant des fonds aux bandes ainsi qu'à des écoles autonomes, système qui ne permet pas de réaliser des économies d'échelle dans la prestation des services d'éducation. Les services administratifs, dont sont généralement responsables les conseils scolaires de district et les ministères de l'éducation provinciaux, sont variés, allant de l'élaboration des programmes d'études à la gestion des immobilisations à long terme⁷. Sans un système global d'éducation, les bandes et les écoles ne disposent peut-être pas des ressources nécessaires à la prestation de services spécialisés, comme les services d'orthophonie et d'orientation, que se partagent habituellement les écoles d'un conseil de district. En créant des organismes administratifs, on pourrait réaliser des économies d'échelle et améliorer la prestation des services d'éducation dans les réserves.

⁵ Tonina Simone, « Les Premières nations : la question de l'éducation », *Enjeux courants et émergents*, Bibliothèque du Parlement, 2011, p. 22.

⁶ Voir, par exemple, Don Drummond et Derek Burreton, « Aboriginal People in Canada: Growing Mutual Economic Interests Offer Significant Promise for Improving Well-being of the Aboriginal Population », *TD Economics*, 2009, p. 9, et Michael Mendelson, *Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act*, Caledon Institute of Social Policy, 2008, p. 7.

⁷ Michael Mendelson, *Why We Need a First Nations Education Act*, Caledon Institute of Social Policy, 2009, p. 5.

Recommandation 6-8 : Les ententes avec le gouvernement fédéral devraient faciliter la création d'entités scolaires parmi les Premières nations participantes qui auraient des pouvoirs similaires à ceux des conseils scolaires de district financés par la province. Afin d'établir un système de services de soutien pour les écoles des réserves, les directeurs généraux des nouvelles entités scolaires devraient faire partie du Council of Ontario Directors of Education et des conseils régionaux de l'éducation. De plus, les nouvelles entités scolaires seraient tenues de négocier avec la province pour établir des objectifs pluriannuels relatifs à la proportion de membres du personnel de supervision, de membres de la direction d'école et de membres du personnel enseignant reconnus par l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Ces qualifications pourraient être acquises auprès des organismes existants ou d'organismes autochtones nouvellement agréés.

Recommandation 6-9 : Lors de la négociation des ententes de financement, la province devrait exhorter le gouvernement fédéral à augmenter le financement des immobilisations des écoles dans les réserves et à songer à lui transférer ces fonds, en raison de son expérience dans la réfection et la construction des écoles de la maternelle à la 12^e année.

Recommandation 6-10 : Si la province ne parvient pas à une entente avec le gouvernement fédéral, la Commission recommande qu'elle verse un financement complémentaire pour que les écoles des réserves disposent d'un financement correspondant à ce que reçoivent les conseils scolaires de district adjacents de langue anglaise.

Coût du programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein

Depuis quelques années, le gouvernement consacre une attention et des ressources considérables à l'éducation de la petite enfance. En 2009, le gouvernement s'est engagé à mettre en oeuvre une stratégie d'apprentissage à temps plein pour les enfants de quatre et cinq ans en investissant 200 millions de dollars en 2010-2011 et 300 millions de dollars en 2011-2012. Charles Pascal^a a été nommé conseiller spécial du premier ministre sur l'apprentissage de la petite enfance et chargé de formuler des recommandations au sujet de la mise en oeuvre d'un programme d'enseignement à temps plein pour les jeunes enfants.

En 2009, M. Pascal a présenté son rapport au premier ministre. Dans ce document, intitulé *Dans l'optique de notre meilleur avenir*, M. Pascal recommandait une approche cohérente pour le développement et l'éducation de la petite enfance, incluant un programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein pour les quatre et cinq ans. Il recommandait aussi que des programmes soient offerts avant et après la journée scolaire pour ces élèves, dont le coût serait à la charge des parents.

En septembre 2010, le programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein a été lancé dans près de 600 écoles dans la province. L'initiative s'est poursuivie en 2011 dans 200 autres écoles, et le gouvernement a annoncé que le programme serait mis sur pied dans quelque 900 autres écoles pendant l'année scolaire 2012-2013. En outre, un cadre de mise en oeuvre a été établi pour la composante avant et après les heures de classe; les conseils scolaires peuvent l'offrir eux-mêmes ou par l'intermédiaire de partenaires indépendants dans les quartiers où la demande est suffisante.

La Commission est sensible aux travaux de recherche et d'analyse de M. Pascal. De nombreuses études corroborent les avantages socio-économiques considérables et durables de l'éducation de la petite enfance. Le rapport Pascal propose un plan qui comble les lacunes dans les politiques de développement de l'enfant, soutient les résultats scolaires et prône de meilleurs résultats à long terme dans le domaine économique, social et de la santé.

Toutefois, on doit aussi penser aux exigences qu'entraîne le programme pour le système d'éducation et aux ressources nécessaires pour faire face à ces demandes. Une fois le programme entièrement mis en oeuvre, les coûts associés à la dotation en personnel, aux fournitures de classe, au transport, aux autres activités de fonctionnement des écoles, aux immobilisations et à la stabilisation du secteur de la petite enfance atteindront plus de 1,5 milliard de dollars par an.

^a Charles Pascal a été nommé en 2007.

Étant donné le climat financier actuel, la Commission craint qu'un nouveau programme qui coûte si cher ne soit pas opportun. Les coûts du programme de maternelle et de jardin à temps plein ont été incorporés dans le budget de l'Ontario 2011 en mars et dans le document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2011* en novembre. Toutefois, comme nous l'avons mentionné ailleurs, des restrictions suffisantes n'ont pas été prévues dans les autres dépenses pour compenser ces coûts et faire en sorte que ces plans financiers puissent atteindre l'objectif global sur le plan du déficit.

La Commission a envisagé de recommander l'interruption de la mise en oeuvre du programme et la redistribution progressive des fonds déjà alloués dans les quartiers où le statut socio-économique est très faible. Toutefois, une telle approche générerait des inégalités et de nouvelles difficultés pour les familles, les conseils scolaires et le gouvernement.

Recommandation 6-11 : Tenant compte des difficultés découlant d'une telle approche et du coût prohibitif de la mise en oeuvre du programme, la Commission recommande l'annulation du programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein, sauf dans les écoles qui l'offraient déjà avant que le gouvernement ne mette en oeuvre cette stratégie.

Le ministère de l'Éducation devrait prévoir une interruption graduelle du programme pour que les enfants qui ont fréquenté la maternelle à temps plein ne se retrouvent pas dans un programme de jardin d'enfants d'une demi-journée et pour que les locaux spécialement aménagés puissent servir de garderies.

Recommandation 6-12 : Si le gouvernement décidait de poursuivre le programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein, la Commission recommande d'en reporter la mise en oeuvre intégrale à 2017-2018 au lieu de 2014-2015, et d'en réduire les coûts en adoptant un modèle de dotation en personnel moins coûteux qui comprendrait un membre du personnel enseignant pour environ 20 élèves plutôt qu'un membre du personnel enseignant et un membre du personnel d'éducation de la petite enfance pour 26 élèves, ce qui contribuerait à faire baisser les dépenses salariales du programme d'environ 200 millions de dollars. Le gouvernement ne devrait pas en confirmer la mise en oeuvre intégrale sans obtenir l'assurance des conseils scolaires, des fédérations enseignantes et des syndicats du personnel non enseignant que les hausses salariales annuelles négociées jusqu'en 2017-2018 n'excéderont pas les hausses en vigueur actuellement dans le secteur parapublic et que les hausses de l'effectif des classes et les réductions de personnel non enseignant envisagées par la Commission d'ici 2017-2018 seront réalisées.

Cette approche permettrait également de régler le problème associé au surplus de membres du personnel enseignant sur le marché du travail et de réduire les coûts associés aux mesures visant à pallier la pénurie de membres du personnel d'éducation de la petite enfance.

Effectif des classes

Les déterminants de la réussite scolaire sont un important sujet de débat entre les chercheurs, les intervenants du secteur de l'éducation et les gouvernements. Nous avons étudié le lien entre la situation socio-économique et les résultats scolaires. Parallèlement, des efforts considérables sont déployés pour aider les décideurs à déterminer la meilleure façon d'allouer les ressources pour aider les élèves à réussir.

L'une des stratégies fondamentales utilisées par l'Ontario pour améliorer les résultats scolaires a consisté à réduire l'effectif des classes au primaire (de la maternelle à la 3^e année). Depuis 2008-2009, 90 % des classes ont au plus 20 élèves et, dans les autres, on a plafonné l'effectif à 23 élèves.

Ces mesures nécessitent des ressources considérables. En 2004-2005, alors que l'effectif des classes au primaire s'élevait en moyenne à 24,5 élèves par classe, le ministère a versé une subvention de 90 millions de dollars pour le réduire à 20 élèves ou moins. En 2009-2010, le total ainsi versé a atteint plus de 430 millions de dollars. En 2010-2011, la formule de financement reposait sur un effectif de 19,8 élèves. La province a aussi versé des fonds d'immobilisations pour permettre aux écoles d'aménager des classes plus petites.

Par ailleurs, le gouvernement a consenti des ressources pour réduire les effectifs des autres classes. Les ententes-cadres provinciales de 2008 prévoyaient des fonds pour réduire de 0,5 élève l'effectif moyen des classes de la 4^e à la 8^e année entre 2009-2010 et 2012-2013. Au palier secondaire, les ressources ont aussi augmenté par suite de l'augmentation du temps de préparation des membres du personnel enseignant et des fonds pour le recrutement de nouveaux membres du personnel enseignant dans le cadre de la Stratégie visant la réussite des élèves.

Le gouvernement est persuadé de l'incidence positive des classes plus petites sur les résultats scolaires. Depuis 2003, il ne cesse d'affirmer que des classes plus petites permettent d'améliorer les résultats, puisqu'elles favorisent l'interaction entre le personnel enseignant et les élèves⁹. Dans son rapport d'étape de 2011, le gouvernement affirmait : « Les élèves des classes plus petites reçoivent plus d'attention de la part de l'enseignante ou de l'enseignant et des autres éducateurs, ce qui contribue à améliorer leur niveau de littératie et de numératie et leurs chances de réussite. » De fait, les améliorations constatées récemment au chapitre des évaluations provinciales et des indicateurs de qualité coïncident avec les efforts déployés par le gouvernement pour réduire l'effectif des classes.

⁹ Consulter le document du ministère de l'Éducation, « Établir l'avantage éducatif de l'Ontario : le rendement des élèves », 29 avril 2004. Téléchargé depuis <http://www.edu.gov.on.ca/fr/document/nr04.03/buildingf.pdf>; Éducation – Rapport d'étape 2011. Téléchargé depuis http://www.ontario.ca/fr/initiatives/ProgressReport2011/ONT05_039182.html.

Les données empiriques concernant l'incidence des classes plus petites sur les résultats scolaires présentent une image plus complexe. Selon les conclusions d'un examen de la politique relative aux effectifs des classes au primaire réalisé par l'Association canadienne d'éducation, de telles mesures aboutissent au moins à une légère amélioration de la qualité, toutefois des questions comme « quel est le nombre idéal d'élèves? », « comment, pourquoi et dans quelles conditions la réduction de l'effectif des classes a-t-elle des conséquences positives? » restent sans réponse¹⁰. Une étude menée par le C.D. Howe Institute a conclu qu'il n'y avait pas de preuves concrètes indiquant que les résultats s'amélioraient à l'élémentaire et au secondaire lorsque les classes étaient plus petites¹¹.

Les études internationales de l'incidence des classes plus petites sur les résultats scolaires parviennent à des conclusions similaires. D'après certaines études, l'incidence de la taille des classes est aussi bien positive que négative (14 % dans les deux cas), alors que dans près de 72 % des cas, les résultats ne révèlent pas de répercussions statistiquement significatives¹². D'après l'information recueillie par le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les instances qui investissent beaucoup dans l'éducation et privilégient les classes plus petites affichent des résultats mixtes¹³. Selon cette étude, un effectif réduit n'aurait pas une incidence notable sur le rendement des élèves; quoi qu'il en soit, ce facteur ne suffit pas à lui seul à déterminer les résultats.

Le débat sur l'incidence de la réduction de l'effectif des classes continue, car les conclusions se contredisent et les résultats ne sont pas concluants. Toutefois, les preuves accumulées à ce jour semblent indiquer que, au chapitre du rendement, les investissements dans la réduction des effectifs des classes ne produisent pas des résultats optimaux. Selon le PISA, on obtiendrait de meilleurs résultats scolaires si on améliorait la qualité de l'enseignement au lieu de créer des classes plus petites¹⁴. De même, le C.D. Howe Institute souligne qu'on ferait un meilleur usage des ressources si elles étaient consacrées à autre chose que réduire la taille des classes¹⁵.

Même si les améliorations que l'Ontario a constatées récemment sur le plan des évaluations provinciales et des indicateurs de qualité ont coïncidé avec les efforts qu'a déployés le gouvernement pour réduire le nombre d'élèves par classe, rien ne prouve qu'il y ait un lien de causalité. Même si réduire l'effectif des classes peut influencer sur les résultats, d'après les données, ce n'est pas le meilleur moyen d'améliorer les résultats scolaires.

¹⁰ Association canadienne d'éducation, *Initiative de réduction de l'effectif des classes au primaire en Ontario : Rapport sur la mise en oeuvre initiale*, février 2010, p. 6.

¹¹ Yvan Guillemette, *School Class Size: Smaller Isn't Better*, C.D. Howe Institute, Commentaire 215 (août 2005), p. 13.

¹² Eric A. Hanushek, « Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 19, n° 2, juin 1997; Hanushek, « Evidence, Politics and the Class Size Debate », *The Class Size Debate*, sous la direction de Lawrence Mishel et Richard Rothstein, Washington, Economic Policy Institute, 2002, p. 42.

¹³ Organisation de coopération et de développement économiques, « Résultats du PISA 2009 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement », *Ressources, politiques et pratiques*, volume 4, p. 28.

¹⁴ *Ibid.*, p. 106.

¹⁵ Yvan Guillemette, *op.cit.*, p. 13.

Étant donné l'absence de données empiriques convaincantes appuyant le bien-fondé de la politique de réduction de l'effectif des classes, la Commission pense que les ressources limitées dont nous disposons ne devraient pas être utilisées dans ce but.

Recommandation 6-13 : Fixer à 23 élèves l'effectif maximal des classes au primaire, éliminer l'exigence que l'effectif de 90 % des classes soit de 20 élèves ou moins, puis porter de 24,5 à 26 élèves l'effectif moyen des classes aux cycles moyen et intermédiaire, et de 22 à 24 élèves l'effectif des classes au secondaire.

Ce changement de politique désolera sans doute les intervenants clés du secteur de l'éducation. L'augmentation recommandée de l'effectif des classes permettra de supprimer quelque 5 900 postes de membres du personnel enseignant, soit 4,8 % des effectifs, d'ici 2017-2018, représentant un taux moyen annuel d'attrition de 0,8 % du personnel enseignant au cours des six prochaines années.

Le personnel non enseignant

Mis à part les postes du personnel enseignant et d'éducation de la petite enfance, la Commission constate que, depuis 2002-2003, plus de 13 800 postes de personnel non enseignant ont été créés. Les conseils scolaires ont engagé 5 500 aides-enseignants, 4 000 professionnels et paraprofessionnels, 1 500 préposés à l'entretien des écoles, 800 coordonnateurs et conseillers/services de soutien au personnel enseignant, 700 employés de bureau dans les écoles, 550 employés de bibliothèque et personnel d'orientation enseignant et non enseignant, 400 directions d'école et directions adjointes ainsi que 350 agents de supervision et employés de bureau dans les conseils¹⁶. La Commission prévoit qu'environ 70 % de ces 13 800 nouveaux postes de personnel non enseignant devront être supprimés graduellement d'ici 2017-2018 par attrition et par des réductions, ce qui représentera des économies annuelles d'environ 600 millions de dollars¹⁷. Cela représente en gros 9 700 postes de moins (soit une réduction de 11,8 %) sur un total de 82 000 postes existants en 2010-2011 pour ces catégories d'emploi, ce qui ramènerait d'ici 2017-2018 l'effectif global pour ces catégories d'emploi à peu près au niveau de 2005 grâce à un taux d'attrition moyen annuel d'environ 2 % au cours des six prochaines années parmi le personnel non enseignant. Les conseils devront aussi étudier des moyens de réduire le personnel non enseignant en limitant les conséquences pour les écoles.

La Commission espère que, grâce à un climat de coopération, de transparence et de planification pluriannuelle éclairée des ressources humaines, ce processus difficile pourra être géré de la façon la plus constructive possible.

Elle est consciente des bienfaits des stratégies mises en oeuvre par le ministère et les conseils scolaires pour améliorer les résultats des élèves. Le ministère s'est associé aux conseils scolaires afin de fournir des ressources supplémentaires aux écoles dans le but d'améliorer les résultats en littératie et en numératie et de les inciter à adopter des pratiques exemplaires. Cette approche s'inspire des recherches confirmant l'incidence positive d'une telle politique de réduction de l'effectif des classes sur les résultats scolaires dans les quartiers défavorisés¹⁸. À la lumière de ces constatations, le ministère pourrait réserver une partie des économies ainsi réalisées pour entreprendre des interventions stratégiques auprès des groupes vulnérables.

¹⁶ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, états financiers des conseils scolaires de 2002-2003 à 2010-2011; prévisions révisées 2010-2011 – ETP. Selon les estimations révisées de 2010-2011.

¹⁷ Prévisions budgétaires révisées – Rémunération et dotation en personnel pour les employés du secteur de l'éducation 2010-2011 (année scolaire 2010-2011).

¹⁸ Graham J. McKee, Steven G. Rivkin et Katharine R.E. Sims, « Disruption, Achievement and the Heterogeneous Benefits of Smaller Classes », NBER Working Paper 15182, mars 2010, p. 22.

De même, la Commission appuie la poursuite des programmes qui ont permis d'accroître les taux de diplomation. Un plus grand nombre d'élèves obtiennent leur diplôme depuis la mise en oeuvre de la Stratégie visant la réussite des élèves. Les programmes visant à améliorer les taux de diplomation, comme les programmes à double reconnaissance de crédit, l'éducation coopérative et les majeures haute spécialisation, facilitent la transition vers l'éducation postsecondaire ou améliorent les chances d'emploi. Il faudra prendre des mesures pour accroître l'effectif des classes de façon à ne pas compromettre les programmes qui ont permis d'améliorer les taux de diplomation et ont eu des conséquences positives sur les élèves.

Limiter le nombre de crédits financés au palier secondaire

En Ontario, pour recevoir leur diplôme d'études secondaires, les élèves doivent obtenir 30 crédits au palier secondaire, réaliser 40 heures de service communautaire et satisfaire aux exigences provinciales en matière de littératie. Alors que 30 crédits suffisent pour que le diplôme soit décerné, la Commission a constaté qu'un grand nombre d'élèves en obtenaient davantage. En conséquence, 14 % des élèves de 12^e année de la province retournent à l'école pour une cinquième année¹⁹.

D'autres instances ont déterminé les coûts que représentent ces crédits supplémentaires pour les conseils scolaires. Dans un récent rapport, le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse déclarait que bien qu'il soit « compréhensible » que les élèves suivent une cinquième année d'études secondaires, cette façon de procéder entraîne des dépenses publiques supplémentaires et que des cours particuliers seraient sans doute plus appropriés²⁰.

Recommandation 6-14 : La province devrait limiter le financement des crédits du palier secondaire à 32 crédits accumulés par élève et modifier la *Loi sur l'éducation* afin de donner aux conseils scolaires le pouvoir de facturer des frais modestes, dont le montant serait déterminé par la province, pour chaque crédit obtenu en sus des 32 crédits autorisés.

Les élèves qui souhaitent obtenir des crédits supplémentaires pourraient recourir au privé ou les conseils scolaires devraient avoir le pouvoir de facturer des frais associés au coût de la prestation des cours supplémentaires et dont le montant serait déterminé par la province.

¹⁹ Selon le ministère de l'Éducation de l'Ontario, en 2011, deux groupes totalisant 118 360 élèves ont suivi une année d'étude supplémentaire : les élèves qui remplissaient les conditions nécessaires à l'obtention du diplôme (50 051 élèves), mais sont revenus suivre une 5^e année, et ceux qui ne remplissaient pas ces conditions et n'avaient pas accumulé assez de crédits à la fin de la 4^e et devaient suivre une 5^e année (68 309 élèves).

²⁰ Ben Levin, « Steps to Effective and Sustainable Public Education in Nova Scotia », rapport présenté au ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse, avril 2011, p. 21.

Améliorer l'efficacité du transport des élèves

Le transport des élèves représente un défi pour les conseils scolaires. Les coûts qui y sont associés sont parfois difficiles à maîtriser en raison principalement de l'instabilité des prix du carburant. Il faut reconnaître que le gouvernement et les conseils scolaires ont pris des mesures pour essayer de maîtriser les hausses de coût du transport. Cette question était déjà abordée dans le Rapport du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, 2002²¹. Les recommandations du Groupe d'étude ont donné lieu à l'adoption d'un modèle de consortium en vertu duquel les services sont coordonnés et prodigués par plusieurs conseils voisins. En 2006, le ministère a intégré le modèle de consortium à sa formule de financement²². Une telle approche de coopération entre conseils scolaires adjacents permettait de réaliser des gains d'efficience.

Malgré ces efforts, les coûts du transport des élèves n'ont pas cessé d'augmenter. La Subvention pour le transport des élèves, composante de la Subvention pour les besoins des élèves, s'est accrue, passant de 629 millions de dollars en 2002-2003 à un montant prévu de 845 millions de dollars pour 2011-2012, soit une hausse de plus de 34 % (une moyenne de 3,3 % par an). D'autre part, le ministère a placé récemment un moratoire sur toute nouvelle acquisition concurrentielle dans ce secteur pendant qu'il poursuit ses discussions avec les parties prenantes²³. Ce moratoire retarde l'instauration d'un système efficace et efficient de services de transport des élèves au moyen d'appels d'offres.

Recommandation 6-15 : La province devrait lever immédiatement le moratoire sur l'obligation d'utiliser un processus d'acquisition concurrentielle de services de transport des élèves de façon à utiliser des offres de services concurrentielles pour l'année scolaire 2012-2013.

Même si elle recommande que le gouvernement continue d'essayer de contenir les coûts du transport, la Commission est d'avis qu'il serait possible d'assurer la viabilité du système en percevant des revenus. Si on facturait des frais peu élevés, une partie des coûts du transport serait prise en charge par les usagers. Ce faisant, on encouragerait les conseils à chercher des moyens d'améliorer le service, tout en encourageant les familles à envisager d'autres moyens de transport. Des approches similaires ont été autorisées et adoptées en Alberta²⁴.

²¹ Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, *Investir dans l'éducation publique : Favoriser l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves*, décembre 2002. Téléchargé depuis <http://www.edu.gov.on.ca/fre/document/reports/task021/complete.pdf>, p. 53-55.

²² Ministère de l'Éducation, *Financement de l'éducation pour 2006-2007*. Téléchargé depuis www.edu.gov.on.ca/fre/funding/0607/2006_07NoteServiceB8.pdf.

²³ Téléchargé depuis <http://www.edu.gov.on.ca/eng/policyfunding/memos/june2011/TransportJune.pdf>.

²⁴ Province de l'Alberta, *School Act*, par. 51 (3).

La Commission est consciente du rôle important que joue le transport dans la sécurité des élèves et leur accès à l'éducation. Toutefois, compte tenu des contraintes budgétaires, on pourrait demander aux usagers d'assumer une partie du coût en instaurant des frais de transport. Des dispositions pourraient être prises pour ne pas entraver l'accès à l'éducation des élèves de familles à faible revenu, ni de ceux qui ont des besoins particuliers ou qui vivent dans des régions rurales.

Recommandation 6-16 : La province devrait modifier la *Loi sur l'éducation* afin de donner aux conseils scolaires le pouvoir d'imposer des frais de transport modestes, dont le montant serait déterminé par la province.

Un plan détaillé pour limiter à 1 % la hausse annuelle des dépenses de l'éducation

Voici un résumé des modifications que la Commission propose que l'on apporte aux politiques de financement pour limiter à 1 % le taux d'augmentation annuel des dépenses de l'éducation jusqu'en 2017-2018.

Notre recommandation de limiter à 1 % la hausse annuelle du financement de l'éducation se traduirait par un budget du secteur de l'éducation de 1,6 milliard de dollars supérieur en 2017-2018 à celui de 2010-2011. Toutefois, la hausse des coûts de rémunération, conjuguée à la continuation du déploiement du programme de maternelle et jardin d'enfants à temps plein selon le modèle actuel et à d'autres pressions financières réelles, contribuerait à faire augmenter les dépenses de 4,4 milliards de dollars en 2017-2018, comme l'indique le tableau ci-après. Cela donne lieu à un manque à gagner de 2,8 milliards de dollars en 2017-2018.

TABEAU 6.1 2017-2018 : Perspectives fondées sur le statu quo avec une croissance annuelle des dépenses de 1 %

Hausse annuelle de 1 % des dépenses de l'éducation d'ici 2017-2018	1,6 milliard de dollars
Hausse des coûts de rémunération d'ici 2017-2018 (si les hausses salariales annuelles sont conformes à ce que prévoient les ententes en vigueur dans le secteur public – données du ministère du Travail pour le secteur parapublic)	(2,0 milliards de dollars)
Déploiement dans d'autres écoles du programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein selon le modèle actuel	(1,2 milliard de dollars)
Pressions financières réelles d'ici 2017-2018 (annualisation des augmentations de 2011-2012, amortissement des projets d'immobilisations approuvés, hausses associées aux qualifications et à l'expérience du personnel enseignant)	(1,2 milliard de dollars)
Manque à gagner	(2,8 milliards de dollars)

Pour que le gouvernement puisse équilibrer son budget d'ici 2017-2018, la Commission a formulé un certain nombre de recommandations pour le secteur de l'éducation élémentaire et secondaire. Dans le tableau ci-dessous, nous prenons le manque à gagner de 2,8 milliards de dollars du tableau précédent et le réduisons à zéro en indiquant les économies que permettrait de réaliser chacune de nos recommandations, qui apparaissent en ordre de priorité :

TABEAU 6.2 2017-2018 : Gestion possible de la croissance annuelle des dépenses de 1 %

Manque à gagner	(2,8 milliards de dollars)
Provision pour les ententes de financement complémentaire avec les Premières nations	(0,15 milliard de dollars)
Plafonner le financement des crédits du secondaire à 32 crédits accumulés par élève	0,07 milliard de dollars
Réduire de 25 %, d'ici 2017-2018, les investissements non salariaux tels que les portions Manuels scolaires et matériel didactique, Fournitures de classe et Ordinateurs de classe de l'Allocation de base pour les élèves	0,12 milliard de dollars
Augmenter l'effectif moyen des classes de la 9 ^e à la 12 ^e année pour le porter de 22 à 24 élèves d'ici 2017-2018	0,23 milliard de dollars
Fixer à 23 élèves l'effectif maximal des classes au primaire et éliminer l'exigence que l'effectif de 90 % des classes soit de 20 élèves ou moins d'ici 2017-2018	0,09 milliard de dollars
Accroître l'effectif moyen des classes de la 4 ^e à la 8 ^e année pour le porter de 24,5 à 26 élèves d'ici 2017-2018	0,14 milliard de dollars
Éliminer, d'ici 2017-2018, 70 % des hausses du personnel non enseignant mises en oeuvre depuis 2002-2003 (9 700 des 13 800 postes créés – aides-enseignants à l'exclusion des membres du personnel d'éducation de la petite enfance, professionnels et paraprofessionnels, personnel de bibliothèque et d'orientation, employés de bureau des écoles, directions d'école, directions adjointes, conseillers pédagogiques, agents de supervision et employés administratifs des conseils, préposés à l'entretien des écoles) – Représente un taux d'attrition annuel de 1,9 % au cours des six prochaines années dans ces catégories d'emploi	0,6 milliard de dollars
Annuler le programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein	1,4 milliard de dollars
Réduire de 25 %, d'ici 2017-2018, les investissements non salariaux tels que la Subvention pour le transport des élèves et l'Allocation pour la réfection des écoles	0,3 milliard de dollars
Manque à gagner	0,0 milliard de dollars

Recommandation 6-17 : Les intervenants du secteur de l'éducation devraient s'appuyer sur les efforts faits depuis 2003 pour favoriser un climat de confiance et un processus décisionnel fondé sur des données probantes afin de lancer un dialogue constructif sur la meilleure façon de réaliser les économies nécessaires pour atteindre les objectifs relatifs aux résultats scolaires tout en plafonnant à 1 % la hausse annuelle des dépenses. Pour aider les intervenants, la Commission croit que les solutions suivantes devraient être mises en oeuvre progressivement au cours des six prochaines années, selon l'ordre de priorité suivant :

- réduire de 25 % le financement par élève des manuels scolaires, du matériel didactique ainsi que des fournitures et des ordinateurs de classe;
- porter de 22 à 24 élèves l'effectif moyen des classes de la 9^e à la 12^e année;
- fixer à 23 élèves l'effectif maximal des classes au primaire et éliminer l'exigence que l'effectif de 90 % des classes soit de 20 élèves ou moins;
- porter de 24,5 à 26 élèves l'effectif moyen des classes de la 4^e à la 8^e année d'ici 2017-2018;
- éliminer 70 % des 13 800 postes de personnel non enseignant qui ont été créés au sein des conseils scolaires depuis 2002-2003;
- réduire de 25 % le financement affecté à la réfection des écoles et au transport des élèves.

La Commission reconnaît que les dispositions de certaines conventions collectives pourraient empêcher des conseils scolaires de prendre certaines de ces mesures. La province devrait tenir compte de la volonté des fédérations enseignantes et des syndicats du personnel de soutien d'éliminer ces obstacles lorsqu'elle décidera de financer les hausses salariales d'ici 2017-2018, soit en vertu de nouvelles ententes-cadres provinciales ou de sa politique de financement de l'éducation.

Les conseils scolaires, les fédérations enseignantes et les syndicats du personnel de soutien pourraient atténuer l'incidence des économies de 1,06 milliard de dollars découlant de l'augmentation des effectifs des classes et de la réduction du personnel non enseignant en acceptant des hausses salariales inférieures aux tendances constatées dans le secteur parapublic. La croissance des salaires dans le secteur parapublic a ralenti depuis l'instauration de la politique d'austérité en mars 2010²⁵. La Commission pense que, même si les parties réussissent à s'entendre sur des hausses salariales réduites pour les premières années, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que ce compromis se poursuive jusqu'en 2017-2018.

Comme l'indique le tableau 6.2, la Commission a trouvé d'autres mesures de compression des dépenses non salariales liées aux manuels scolaires, au matériel didactique ainsi qu'aux fournitures et aux ordinateurs de classe. Des réductions permanentes du financement de la réfection des écoles et du transport des élèves peuvent également être envisagées, mais elles demeureraient au bas de la liste des priorités parmi les recommandations de la Commission.

La Commission présume que les conseils scolaires vont chercher à réaliser d'autres gains d'efficience ou à augmenter leurs revenus pour compenser les pressions financières à d'autres titres, comme les avantages sociaux, les services publics, le carburant, etc. Les recommandations qui suivent sont formulées dans cette perspective, même si les coûts ne sont pas clairement déterminés.

Nous notons au chapitre 18, Intégrité des revenus, que la province pourrait augmenter les revenus au titre de l'éducation d'un peu plus de 1 milliard de dollars d'ici 2017-2018 en relevant le taux inférieur de l'impôt scolaire applicable aux entreprises. En outre, nous proposons une révision des politiques d'établissement des taux d'imposition aux fins scolaires pour les biens résidentiels et commerciaux afin de maintenir un niveau stable de revenus tirés de l'impôt scolaire, en chiffres absolus. Veuillez vous reporter au chapitre 18 sur l'intégrité des revenus pour un examen plus approfondi de l'impôt scolaire.

²⁵ Les hausses salariales annuelles dans le secteur parapublic en Ontario (à l'exclusion des employés des municipalités et du gouvernement fédéral) ont été en moyenne de 1,5 % pour les contrats ratifiés entre avril 2010 et le 6 décembre 2011.

Prôner des solutions fondées sur des données probantes pour l'éducation de l'enfance en difficulté

Les subventions pour l'éducation de l'enfance en difficulté représentent une proportion considérable des dépenses de l'éducation. En 2011-2012, elles s'élevaient à 2,5 milliards de dollars, soit environ 12 % de l'ensemble des subventions versées aux conseils scolaires. Depuis 2002-2003, le budget de l'éducation de l'enfance en difficulté a augmenté de 893 millions de dollars (55 %) malgré le déclin des effectifs²⁶. Si le financement s'était accru de seulement 3 % par an durant cette période, ce qui couvrirait largement l'inflation et la hausse des coûts, le financement annuel serait aujourd'hui inférieur de près de 400 millions de dollars.

Le vérificateur général de l'Ontario a fait état de ce rapide taux de croissance dans un rapport de 2008 évaluant la mesure dans laquelle les programmes ontariens d'éducation de l'enfance en difficulté répondent aux besoins des élèves et sont dispensés de « façon économique et efficace ». Il a constaté que, « dans certains secteurs, les pratiques pourraient encore être améliorées afin de garantir que l'augmentation considérable du financement débouche sur une amélioration continue des résultats pour les élèves en difficulté de l'Ontario²⁷ ». Dans une vérification de suivi en 2010, le vérificateur général a indiqué que des progrès avaient été réalisés pour un certain nombre de recommandations. Cependant, le lien entre une augmentation du financement et les résultats scolaires n'est pas évident.

Depuis 2002-2003, les effectifs scolaires ont diminué, mais le nombre d'élèves en difficulté ayant des besoins particuliers déclaré par les conseils scolaires a augmenté. En vertu de la *Loi sur l'éducation*, un élève en difficulté est un « élève atteint d'anomalies de comportement ou de communication, d'anomalies d'ordre intellectuel ou physique ou encore d'anomalies multiples qui appellent un placement approprié ». Les conseils scolaires ont la responsabilité de prendre des mesures pour l'identification précoce et continue des élèves en difficulté par l'entremise des comités d'identification, de placement et de révision (CIPR). Selon la *Loi sur l'éducation*, tous les élèves jugés comme étant en difficulté doivent avoir accès à des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté. Toutefois, cette exigence ne s'applique pas à tous les élèves qui reçoivent des services à l'enfance en difficulté. Au cours de l'année scolaire 2007-2008, par exemple, 192 000 élèves ont été désignés comme tels par un CIPR et 96 600 élèves supplémentaires ont bénéficié de tels programmes même s'ils n'avaient pas été désignés officiellement comme ayant des besoins particuliers²⁸.

²⁶ Ministère de l'Éducation, Subventions pour les besoins des élèves – Document technique 2011-2012. Téléchargé depuis <http://www.edu.gov.on.ca/fre/general/elemsec/speced/ontariof.html>.

²⁷ Rapport 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.14, p. 419.

²⁸ Site Web du ministère de l'Éducation : <http://www.edu.gov.on.ca/fre/general/elemsec/speced/ontariof.html>.

Les allocations de financement du ministère de l'Éducation à l'éducation de l'enfance en difficulté sont établies en fonction des données fournies par les conseils scolaires. Ces données, et par conséquent le futur financement, reflètent la diversité des philosophies, pratiques, critères de détermination, modèles de prestation des programmes et des services et capacités des conseils scolaires d'accéder aux ressources communautaires. Si tous les conseils utilisaient les critères provinciaux pour leurs CIPR et si les données étaient toutes présentées par des tiers indépendants, le financement de l'éducation de l'enfance en difficulté pourrait être alloué plus uniformément et équitablement tout en préservant la souplesse et la prise de décision à l'échelle locale.

Il faut plus d'information pour déterminer la mesure dans laquelle les hausses de financement de l'éducation de l'enfance en difficulté influent sur les résultats scolaires. D'après les résultats des tests de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE), l'écart moyen entre les résultats des élèves en difficulté (à l'exclusion des élèves surdoués) de la 3^e et de la 6^e année et ceux de l'ensemble des élèves est passé de 36,7 % en 2002-2003 à 33 % en 2010-2011. Toutefois, il n'y a pas de système pour surveiller les progrès et les résultats des élèves dans des domaines comme les compétences en communication, les aptitudes sociales et la gestion du comportement, qui ont tous une incidence sur le rendement scolaire. Malgré tout, des progrès ont été faits. La Commission reconnaît les avantages d'initiatives pilotes comme l'Évaluation du rendement des élèves selon des attentes différentes (ÉRAD). Ces lignes directrices ont été établies pour améliorer le processus d'évaluation des élèves en difficulté qui ne suivent pas le curriculum de l'Ontario et ne participent pas aux évaluations de l'OQRE. Cependant, il faut faire davantage pour avoir la certitude que les fonds servent bien à améliorer les résultats des élèves.

La Commission loue la province pour les efforts qu'elle déploie afin d'aider les élèves en difficulté. Cependant, pour atteindre les objectifs financiers généraux tout en préservant les gains au chapitre des résultats scolaires, les fonds doivent être dépensés de façon optimale afin que les investissements dans l'éducation de l'enfance en difficulté soient bien utilisés pour améliorer les résultats.

Recommandation 6-18 : La province devrait procéder à un examen de ses programmes d'éducation de l'enfance en difficulté et des résultats obtenus, y compris les programmes destinés aux élèves pris en charge, placés sous garde ou recevant des traitements et ceux des conseils d'hôpitaux, afin d'assurer une utilisation efficace des fonds dans le but d'améliorer les résultats scolaires.

Malgré la rapidité avec laquelle le financement de l'éducation de l'enfance en difficulté s'est accru, beaucoup de conseils scolaires font état d'un « déficit » à cet égard. Il faut noter que ces déficits sont dans une large mesure artificiels. Les fonds alloués à l'éducation de l'enfance en difficulté qui ne sont pas utilisés sont repris par le ministère; ils ne peuvent pas être reportés à une année ultérieure. Cela incite à prévoir des dépenses plus élevées que le montant des fonds à recevoir. Bien que cette façon de faire assure l'utilisation des fonds destinés à l'éducation de l'enfance en difficulté aux fins prévues, elle donne une évaluation trompeuse des besoins. Et elle conduit souvent à des critiques publiques des « déficits de l'éducation de l'enfance en difficulté » qui ne sont pas fondées.

Par souci de clarté, la Commission ne croit pas qu'il y ait un « problème » au niveau de l'enveloppe de financement de l'éducation de l'enfance en difficulté ou de la répartition des fonds entre les conseils scolaires. À ses yeux, le problème vient de l'absence de résultats quantifiables pour les investissements considérables effectués depuis 2002-2003.

Réforme des écoles provinciales

Le ministère de l'Éducation gère directement un certain nombre d'écoles pour élèves sourds, des écoles d'application pour élèves ayant des difficultés d'apprentissage et une école pour élèves sourds et aveugles à Belleville, Brantford, London, Milton et Ottawa. Quelque 800 élèves fréquentent ces huit écoles, et la plupart vivent en résidence sur les terrains de l'école. Les membres du personnel des écoles sont des employés provinciaux. Le budget des écoles provinciales s'établit à 72 millions de dollars pour 2011-2012²⁹.

La Commission est d'avis que la fonction publique de l'Ontario ne constitue pas le mécanisme de gouvernance optimal pour ces écoles. Des programmes spéciaux devraient être envisagés dans les conseils scolaires pour remplacer les écoles d'application pour élèves ayant des difficultés d'apprentissage, ce qui permettrait aux élèves de vivre dans leur famille. Les écoles pour élèves sourds ont besoin d'une masse critique pour fournir un large éventail de programmes et de services, particulièrement au palier secondaire, or on constate un déclin important des effectifs. Ces écoles devraient être fusionnées.

Recommandation 6-19 : Le gouvernement devrait fermer les écoles d'application et réinvestir les économies réalisées dans l'élargissement des programmes alternatifs des écoles secondaires dans les conseils scolaires. Les trois écoles pour élèves sourds de Belleville, London et Milton devraient être fusionnées en un seul établissement afin que soit générée une masse critique d'élèves du primaire au secondaire. Les économies devraient être réinvesties dans l'école fusionnée pour élèves sourds ainsi que dans l'amélioration des occasions pour les apprenants sourds dans les conseils scolaires, les collèges et les universités. Le ministère de l'Éducation devrait confier la supervision et la gestion de l'établissement de Brantford et de la nouvelle école fusionnée pour élèves sourds à un ou deux conseils scolaires de langue anglaise et la supervision et la gestion du Centre Jules Léger (école pour élèves sourds) à un conseil scolaire de langue française.

²⁹ Pour l'exercice 2011-2012, le ministère de l'Éducation de l'Ontario indique que le budget des écoles provinciales est de 80,6 millions de dollars répartis comme suit : 72 millions de dollars pour le fonctionnement et 8,6 millions de dollars pour les immobilisations. Notez que le montant au titre des immobilisations n'inclut pas les biens ni les crédits législatifs.

Des incitatifs appropriés pour le personnel enseignant

L'Ontario s'est donné comme objectif d'instaurer un service public qui offre des programmes et des services de qualité soutenue à un excellent rapport qualité-prix, et qui contribue à produire les meilleurs résultats possibles pour les usagers. Il faut pour cela recruter les meilleurs éléments et les plus brillants. Si le gouvernement souhaite attirer des personnes très compétentes, il doit leur offrir une rémunération appropriée, tributaire du rendement, des résultats et de la productivité, qui soit comparable à ce qu'offrent d'autres organisations.

Ces principes ont une résonance particulière dans le secteur de l'éducation. L'éducation est un service public indispensable au développement de l'enfant et à la prospérité future. Le personnel enseignant a la mission délicate de fournir un service de façon à obtenir les meilleurs résultats possibles sur ces fronts. Les recherches corroborent le lien entre la compétence des membres du personnel enseignant et la réussite scolaire. Par exemple, une étude laisse entendre que les instances désireuses d'améliorer les résultats scolaires « ont intérêt à prêter attention, dans une certaine mesure tout au moins, à la préparation et à la formation des enseignants qu'elles recrutent et maintiennent en poste³⁰. »

Il est plus difficile de déterminer un lien précis entre la qualité et des types ou niveaux précis de formation des membres du personnel enseignant, surtout parce qu'il n'est pas simple d'estimer les effets d'un bon enseignement ni leur durée³¹. Toutefois, on sait que des programmes de perfectionnement professionnel efficaces et sérieux sont vus comme une composante importante du système d'évaluation et de rémunération, qui contribue à la réussite des élèves³². Des recherches pourraient produire des données supplémentaires susceptibles d'aider les décideurs. Par exemple, l'incidence d'une forme particulière de formation du personnel enseignant peut varier d'une matière à l'autre, des études ayant permis de déterminer que la relation entre la formation des enseignants et l'apprentissage des élèves était plus forte en mathématiques que dans d'autres matières³³. Ce type d'information pourrait appuyer les politiques préconisant les méthodes de formation des membres du personnel enseignant les plus efficaces.

En Ontario, les membres du personnel enseignant reçoivent des hausses salariales comme incitatifs pour continuer à apprendre et à se perfectionner dans le cadre de la Subvention relative aux qualifications et à l'expérience du personnel enseignant, qui reconnaît l'expérience qu'ils acquièrent chaque année entre leur deuxième et onzième année d'enseignement. Ces hausses s'ajoutent aux augmentations salariales générales négociées en vertu des conventions collectives.

³⁰ Linda Darling-Hammond, *Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence*, Center for the Study of Teaching and Policy, décembre 1999. Téléchargé depuis http://www.nctaf.org/strategies/assure/teacher_quality_assurance/documents/LDH_State_Policy_Evidence.pdf, p. 38-39.

³¹ Voir, par exemple, Thomas J. Kane, Douglas O. Staiger, « Estimating Teacher Impacts on Student Achievement: An Experimental Evaluation », NBER Working Paper 14607, décembre 2008; Jesse Rothstein, « Teacher Quality in Educational Production: Tracking, Decay, and Student Achievement », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, n° 1, 2010, p. 175-214.

³² Daniel Weisberg, Susan Sexton, Jennifer Mulhern et David Keeling, « The Widget Effect: Our National Failure to Acknowledge and Act on Differences in Teacher Effectiveness » (Brooklyn : The New Teacher Project, 2009), p. 7-8. Téléchargé depuis <http://widgeteffect.org/downloads/TheWidgetEffect.pdf>.

³³ Andrew J. Wayne et Peter Youngs, « Teacher Characteristics and Student Achievement Gains: A Review », *Review of Educational Research*, vol. 73, n° 1 (printemps 2003), p. 103.

La Subvention relative aux qualifications et à l'expérience permet aussi au personnel enseignant de progresser dans l'échelle de compétences, et de recevoir des salaires plus élevés, en faisant d'autres études supérieures, en se spécialisant ou en suivant des cours de perfectionnement professionnel. Les catégories de compétences sont établies par des organismes créés par les fédérations enseignantes. La Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario, l'Ontario English Catholic Teachers Association et l'Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens ont créé le Conseil ontarien d'Évaluation des Qualifications pour que soient reconnues les compétences de leurs membres. La Fédération des enseignantes-enseignants des écoles secondaires de l'Ontario offre le même service à ses adhérents.

La Subvention relative aux qualifications et à l'expérience permet aux membres du personnel enseignant d'atteindre assez rapidement les échelons supérieurs de la grille salariale. Selon la grille salariale de 2011-2012, utilisée au titre des Subventions pour les besoins des élèves, les membres du personnel enseignant qui se situent au sommet de l'échelle des compétences recevront un salaire supérieur au salaire de référence provincial de 72 879 \$ au terme de sept ans d'enseignement. De plus, la moitié environ du personnel enseignant se situe au sommet de la grille salariale (salaire annuel approchant les 95 000 \$), comparativement à environ un tiers en 2002-2003.

La Commission reconnaît l'importance de fournir des incitatifs pour encourager le perfectionnement professionnel et aider les conseils scolaires à conserver les meilleurs éléments. Cela devrait être pris en compte dans la Subvention relative aux qualifications et à l'expérience. Toutefois, il est important que dans le cadre de cette subvention, on se concentre sur les membres du personnel enseignant dont les compétences additionnelles sont, selon les données les plus concluantes, les plus susceptibles d'aider leurs élèves à obtenir de meilleurs résultats.

Recommandation 6-20 : La valeur ajoutée des programmes de formation conférant des qualifications additionnelles devrait être revue, et les décisions concernant la reconnaissance des qualifications et de l'expérience devraient être prises par un organisme indépendant des fédérations enseignantes et des conseils scolaires.

De nombreux membres du personnel enseignant suivent des cours menant à une qualification additionnelle, comme membre du personnel enseignant-bibliothécaire, même s'ils n'ont pas l'intention de remplir ces fonctions. Ces cours peuvent même être dispensés par leur propre fédération d'enseignants. Durant l'absence de ces membres du personnel enseignant, l'employeur doit payer des suppléants et perturber la continuité pour les élèves.

Recommandation 6-21 : La province devrait être en mesure d'exercer un pouvoir législatif et réglementaire pour exiger un nombre minimal d'années d'expérience en enseignement à temps plein avant qu'un membre du personnel enseignant ne puisse entreprendre un cours menant à une qualification additionnelle. Alors qu'ils pourraient décider de conclure des ententes avec les facultés de l'éducation ou d'autres fournisseurs de services, les conseils scolaires devraient au bout du compte exercer une surveillance directe du contenu des cours menant à une qualification additionnelle. La

conception de ces cours devrait être revue parallèlement au nouveau curriculum du programme ontarien de formation de deux ans en enseignement. Les deux devraient être plus rigoureux et fondés sur des preuves, et porter sur les aspects de l'enseignement qui conduisent à une amélioration des résultats pour les élèves.

D'autres éléments de la rémunération du personnel scolaire doivent améliorer l'équilibre entre les conditions de travail équitables et la responsabilité financière. Nombre de conventions collectives prévoient des gratifications de retraite pour les employés des écoles leur permettant de se faire rembourser en argent comptant les jours de maladie non utilisés accumulés au cours de leur carrière. La plupart des membres du personnel enseignant ont droit à 20 jours de maladie par an et, selon le nombre de jours de maladie non utilisés, les gratifications de retraite peuvent atteindre six mois de salaire dans certains conseils. Ces dispositions protègent les employés en cas de maladie de longue durée. La Commission reconnaît que la plupart de ces avantages sont acquis depuis de nombreuses années pour les employés ayant plus d'ancienneté. Toutefois, il est difficile d'en justifier le bien-fondé auprès du contribuable, en raison notamment du régime de retraite stable offert au personnel enseignant coadministré par le gouvernement. Depuis 1998, certains conseils offrent des gratifications de retraite sous forme de cotisations au REER; étant donné les avantages associés au régime de retraite, il faudrait reconsidérer ces gratifications. Au 31 août 2011, le passif au titre des gratifications de retraite s'élevait à près de 1,7 milliard de dollars³⁴.

Recommandation 6-22 : Lors du renouvellement des conventions collectives, les conseils scolaires devraient négocier la suppression des droits associés aux gratifications de retraite afin de compenser en partie le coût des futures contraintes économiques. Le pouvoir d'offrir des gratifications de retraite que la *Loi sur l'éducation* confère aux conseils scolaires devrait être supprimé.

La suppression progressive de ces droits éliminerait une exigence annuelle du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) au titre des charges à payer dans les budgets des conseils scolaires.

³⁴ Selon le rapport sommaire pluriannuel du ministère de l'Éducation de l'Ontario relatif aux prestations de retraite, au 31 août 2011, le passif au titre des gratifications de retraite était de 1 684 289 026 \$.

Offrir les services plus efficacement

Rationaliser les services pour améliorer les résultats et réduire le double emploi est un objectif que visent tous les secteurs du gouvernement, et plus particulièrement celui des services à l'enfance. La province a certaines responsabilités concernant la santé, le développement, les services sociaux et l'éducation des enfants. Elle fournit un soutien considérable aux municipalités pour des services comme les garderies. Il est important d'établir des stratégies communes aux divers paliers de gouvernement dans le but de rendre la prestation des services aux enfants et aux familles plus efficiente.

Le gouvernement reconnaît l'intérêt de l'intégration des services à l'enfance. Les stratégies visant à améliorer, par exemple, les services de santé mentale aux enfants et les services auxiliaires de santé dans les écoles ont démontré la nécessité de réduire le double emploi et de simplifier l'accès aux services³⁵. Le rapport Pascal a aussi dénoncé « les chevauchements administratifs » et recommandait de transformer les écoles en de « véritables carrefours communautaires » pour la prestation des services³⁶.

Le ministère de l'Éducation devrait montrer la voie en améliorant l'efficacité des services et en réduisant le double emploi. Les installations et les ressources informatiques existantes des conseils scolaires pourraient être des plates-formes efficaces de coopération avec d'autres ministères et organismes en encourageant l'innovation dans les méthodes de prestation des services. Tous les ministères au service de l'enfance devraient examiner sur une base continue la façon dont le gouvernement peut améliorer ses services tout en réduisant les coûts grâce à la coordination et à la coopération.

Les conseils scolaires devraient continuer à chercher des occasions de collaborer entre eux et avec d'autres organismes du secteur parapublic afin d'encourager l'efficience en matière d'approvisionnement. Puisqu'ils achètent des fournitures, des équipements et des services similaires en grandes quantités, les conseils scolaires peuvent travailler ensemble pour prendre des décisions avisées et tirer profit de leur pouvoir d'achat collectif. Des mesures importantes ont été déjà prises à cet égard avec la création du Marché éducationnel collaboratif de l'Ontario (MECO), organisme sans but lucratif responsable de la passation des marchés publics. Le MECO s'occupe des appels d'offres pour le compte des conseils scolaires, des collèges et des universités. De plus, des groupes d'achat régionaux et des consortiums de transport encouragent des processus prudents d'achat en commun.

³⁵ *Esprit ouvert, esprit sain, Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances*. Téléchargé depuis http://www.health.gov.on.ca/fr/public/publications/ministry_reports/mental_health2011/mentalhealth_rep2011.pdf; Deloitte, *Review of School Health Support Services: Final Report*. Téléchargé depuis http://www.health.gov.on.ca/english/public/contact/ccac/docs/deloitte_shss_review_report.pdf, p. 11.

³⁶ Dans l'optique de notre meilleur avenir, p. 6.

Les conseils scolaires et les autres organismes du secteur parapublic, tels les établissements d'enseignement postsecondaire, devraient continuer de chercher des moyens de réaliser des économies et des gains d'efficience au moyen des achats collectifs. Les futures mesures pourraient comprendre un cadre stratégique coordonné en matière d'approvisionnement, le sourcing stratégique, la gestion des contrats et la normalisation des produits et des processus. Les conseils devraient être tenus de tirer profit des organismes existants, comme le MECO et les groupes d'achat régionaux.

Les conseils peuvent aussi coopérer pour regrouper les fonctions administratives et de soutien. Étant donné les similarités au niveau des demandes, des fonctions administratives et des progrès technologiques, on pourrait mettre en place des modèles de services communs pour aider les conseils à réaliser des gains d'efficience et à réduire les coûts administratifs. Les fonctions de technologie de l'information, de services financiers et de coordination des ressources humaines pourraient toutes être assurées à moindre coût si les conseils les regroupaient de manière efficace. La Commission constate que les conseils de langue française partagent un grand nombre de services administratifs et d'éducation.

La prise en charge partagée des régimes d'avantages sociaux et la prise en commun des décisions pourraient aussi servir à mieux maîtriser les coûts que lorsqu'un employeur individuel en a le contrôle exclusif. Grâce aux conventions collectives, les syndicats du secteur de l'éducation négocient des régimes d'avantages sociaux qui offrent aux participants et à leur famille des services comme l'assurance-médicaments ainsi que les soins de la vue et les soins dentaires. Il existe très certainement des possibilités d'améliorer l'efficience et de maîtriser les coûts sur le plan de la gestion de ces régimes.

Recommandation 6-23 : Le gouvernement devrait collaborer avec les conseils scolaires, les fédérations enseignantes et les syndicats du personnel de soutien pour étudier des moyens de partager le contrôle et l'administration des régimes d'avantages sociaux dans le secteur de l'éducation.

Il est également possible de réaliser des gains d'efficience en optimisant la valeur des biens immeubles des conseils scolaires. Alors que les effectifs ont décliné dans l'ensemble, ils varient d'une école à l'autre en fonction des tendances démographiques régionales. Dans les régions à forte croissance, il a fallu agrandir des écoles ou en construire de nouvelles et de vieilles écoles ont été remplacées. Le ministère a investi considérablement dans les bâtiments scolaires, d'abord dans le cadre de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage entre 2005 et 2009, puis en appuyant les priorités des conseils en matière d'immobilisations.

Dans certaines régions de la province, il a fallu fermer ou regrouper des écoles en raison du déclin des effectifs ou par suite de la construction d'une nouvelle école à proximité. Par conséquent, les conseils scolaires possèdent des bâtiments scolaires en surplus qui pourraient être vendus. En vertu du règlement actuel, les conseils scolaires sont tenus de vendre leurs bâtiments en surplus à leur juste valeur marchande. Dans la plupart des régions de la province, sauf dans la région du grand Toronto et les autres grands centres urbains, le produit découlant de la vente des actifs des conseils scolaires est peu élevé.

Par conséquent, la Commission conseille au ministère d'adopter une méthode plus musclée et plus professionnelle pour aliéner les bâtiments scolaires en surplus.

Recommandation 6-24 : Le gouvernement devrait modifier la *Loi sur l'éducation* afin de donner au ministre le pouvoir d'ordonner la vente d'écoles fermées ou d'autres locaux non utilisés, en particulier si ces ventes permettaient de répondre à d'autres besoins dans le secteur parapublic.

Si les écoles en surplus étaient libérées, les conseils auraient la possibilité de les utiliser pour répondre aux besoins des ayants droit francophones. De plus, la vente de bâtiments en surplus permettrait de réduire les coûts de fonctionnement et d'entretien et les passifs attribuables aux biens immeubles non utilisés. Les revenus réalisés grâce à une cession prudente pourraient servir à améliorer les écoles, à en construire de nouvelles et à réduire la liste des travaux de réfection en souffrance.

Les conseils devraient aussi envisager de modifier la configuration des cycles dans certaines écoles qui ne sont pas utilisées à pleine capacité pour faire un meilleur usage des installations existantes. Les écoles qui ne sont pas utilisées à pleine capacité doivent quand même payer des coûts fixes, comme les services publics et l'entretien. Toutefois, puisque tous les locaux ne sont pas utilisés, le financement que les écoles reçoivent par élève au titre des subventions de base ne suffit pas à couvrir ces coûts. Le ministère remédie au problème des coûts associés aux locaux scolaires sous-utilisés en versant aux conseils un financement complémentaire dont le montant est estimé à 237 millions de dollars pour l'année scolaire 2011-2012³⁷.

À court terme, cette approche est peut-être efficace, mais elle n'encourage pas les conseils scolaires à envisager des solutions innovantes. Une solution de plus en plus utilisée consiste à intégrer les classes de la 7^e année à la 12^e année dans une même école secondaire. En Ontario, le nombre d'écoles secondaires comprenant des classes de 7^e et 8^e s'est accru depuis quelques années, notamment depuis l'élimination des cours préuniversitaires de l'Ontario (13^e année). Cette affectation des locaux en surplus des écoles secondaires aux classes de 7^e et de 8^e année constitue une utilisation pratique des ressources existantes.

La Commission reconnaît qu'il est préférable, dans certaines communautés, de confier aux conseillères et conseillers scolaires élus localement les décisions relatives à l'organisation des écoles. Toutefois, en période de restrictions budgétaires, le modèle 7^e-12^e année peut générer des économies sur le plan des immobilisations grâce à un meilleur usage des locaux.

Recommandation 6-25 : La province devrait cesser de verser un financement complémentaire aux écoles secondaires dont les locaux ne sont pas utilisés à pleine capacité si elles sont en mesure d'accueillir une partie ou la totalité des élèves de 7^e et de 8^e année de leur secteur.

³⁷ Ministère de l'Éducation, *Document technique 2011-2012, Subventions pour les besoins des élèves*, p. 103-104. Téléchargé depuis <http://www.edu.gov.on.ca/fre/funding/1112/technical11f.pdf>.

Par conséquent, le transfert des élèves de 7^e et de 8^e année dans certaines localités accélérerait le regroupement des écoles élémentaires. Les conseils ne devraient pas prétexter le transfert des élèves de 7^e et de 8^e année dans les écoles secondaires pour demander une augmentation du financement complémentaire au palier élémentaire.

Nous reconnaissons que ce modèle pourrait, dans certains cas, entraîner une hausse des coûts de transport. Toutefois, les économies associées à la dotation en personnel, aux activités scolaires et à la réfection des locaux compenseront largement ces coûts. Dans certains cas, il est préférable que les conseils fassent des travaux d'agrandissement mineurs dans leurs écoles secondaires pour y accueillir les élèves de la 7^e à la 12^e, afin de faciliter le regroupement d'un plus grand nombre d'écoles élémentaires.

Maîtriser le coût des prestations de retraite

La participation de la province aux régimes de retraite du secteur public varie d'un secteur à l'autre. La province est promoteur ou copromoteur de certains régimes et contribue indirectement à d'autres au moyen des paiements de transfert. Les résultats de la plupart des grands régimes sont consolidés dans les états financiers du gouvernement, même si la province ne contrôle pas directement les prestations ou les cotisations de certains de ces régimes. Le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) est un régime auprès duquel la province joue un rôle déterminant.

La province est promoteur du RREO avec la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (FEO), ce qui veut dire qu'elle est conjointement responsable du financement du régime avec le personnel enseignant actif. La province et les membres du personnel enseignant assument aussi les éventuelles insuffisances. Elle verse des cotisations correspondant à celles des 178 000 membres du personnel enseignant en activité même si elle ne les emploie pas directement (les conseils scolaires sont l'employeur). Les cotisations de contrepartie de la province se sont élevées à environ 1,3 milliard de dollars en 2010-2011.

Depuis quelques années, à cause de l'instabilité croissante et des résultats souvent médiocres des marchés boursiers et de la faiblesse des taux d'intérêt à long terme, les évaluations du RREO ont révélé des déficits. Selon les mesures législatives provinciales, tous les régimes de retraite de l'Ontario, dont ceux du secteur public, doivent présenter une évaluation actuarielle « équilibrée » à l'organisme de réglementation; une telle évaluation doit proposer des solutions pour combler les déficits, par exemple, en augmentant les cotisations ou en réduisant les futures prestations, voire les deux.

Le taux des cotisations de contrepartie que la province verse au RREO est demeuré stable entre 1990 et 2006. En 2005, le régime a affiché un déficit actuariel, et les promoteurs ont décidé d'augmenter graduellement le taux de cotisation sur trois ans, qui est passé de 8,9 % à 12 % du revenu au-delà du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) au titre du Régime de pensions du Canada (le taux de cotisation sur les revenus sous le MGAP a aussi changé). La province et les participants au régime ont donc cotisé respectivement 12 %. En 2011, les promoteurs ont approuvé une nouvelle augmentation temporaire du taux de cotisation, lequel passe à 13,1 % d'ici 2014, afin d'éliminer le déficit actuariel. Cette augmentation s'accompagnait également d'une réduction de l'indexation des futures prestations pour certains participants. Même si la prochaine évaluation ne doit pas être présentée avant 2014, selon la situation à ce moment-là, il sera peut-être nécessaire de modifier à nouveau les taux de cotisation ou les dispositions relatives aux prestations pour rééquilibrer le régime.

Nous constatons que le taux de cotisation au RREO se situe à l'échelon supérieur par rapport à celui des autres grands régimes du secteur public de l'Ontario. Des augmentations supplémentaires du taux de cotisation risqueraient d'affecter la capacité de paiement des deux parties. Pour la province, cela signifierait moins de ressources financières à consacrer aux autres programmes et, pour le personnel enseignant, une réduction du revenu disponible et l'obligation de consacrer une plus grande part de ses ressources financières au financement du régime.

Recommandation 6-26 : Pour éviter d'autres augmentations, la province devrait, lors des futures négociations avec la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, refuser toute nouvelle hausse du taux de cotisation de l'employeur au régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et envisager plutôt de réduire certaines prestations pour que le régime soit plus abordable et s'aligne sur les changements apportés aux dispositions d'autres régimes.

En outre, la province ne devrait pas accepter que ses cotisations excèdent celles du personnel enseignant, ce qui comprend les paiements additionnels pour protéger les prestations de retraite contre l'inflation.

La province devrait aussi envisager de relever l'âge moyen de la retraite. En vertu des modalités du régime, les membres du personnel enseignant peuvent prendre leur retraite dès l'âge de 50 ans³⁸. En effet, les participants au régime peuvent être admissibles à une pension de retraite réduite lorsqu'ils atteignent 50 ans et ont au moins deux années de service admissibles. Comme les participants sont peu nombreux à prendre leur retraite si tôt, l'âge moyen du départ à la retraite était de 59 ans en 2010. Selon le rapport annuel 2010 du conseil d'administration du RREO, les membres du personnel enseignant travaillent en moyenne pendant 26 ans et touchent des prestations de retraite pendant 30 ans. Étant donné que l'espérance de vie générale de la population canadienne s'accroît depuis quelques décennies, reculer l'âge moyen de la retraite pourrait servir à réduire les passifs du régime et à éviter de devoir diminuer les prestations à l'avenir. Pour une analyse plus globale des régimes de retraite, veuillez consulter le chapitre 19, Gestion du passif.

Favoriser un marché du travail efficient pour le personnel enseignant

L'évolution démographique est au cœur des réflexions sur la main-d'œuvre du secteur de l'éducation depuis deux décennies. À la fin des années 1990, les données indiquaient que les travailleurs du secteur de l'éducation étaient en moyenne plus âgés que dans d'autres secteurs, mais prenaient leur retraite plus tôt³⁹. Cela a donné lieu à des prévisions sur le marché du travail pour le personnel enseignant. Selon les documents de discussion du ministère préalables aux négociations relatives aux ententes-cadres provinciales de 2004, 32 % du personnel enseignant devrait partir à la retraite d'ici 2014⁴⁰.

La menace d'une éventuelle pénurie à la fin des années 1990 a également incité le gouvernement et les universités à intensifier les efforts de formation du personnel enseignant. La province a versé des fonds aux facultés d'éducation pour qu'elles créent de nouvelles places et a permis à plusieurs universités d'offrir des programmes sanctionnés par un baccalauréat en éducation. Par ailleurs, quelques universités américaines et australiennes offrent des programmes de baccalauréat en éducation reconnus en Ontario.

³⁸ Selon le site Web du RREO/RRE, les prestations sont établies au moyen d'une formule qui prend en considération le salaire moyen et les années de service. Les membres du personnel enseignant participants ayant au moins deux années admissibles peuvent recevoir une prestation non réduite lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans ou le facteur 85 (âge + années de service admissibles = facteur 85). La prestation annuelle de base est calculée comme suit : 2 % X années de service X salaire moyen des cinq meilleures années. Pour de plus amples renseignements, consulter www.otpp.com.

³⁹ Andrew MacKenzie et Heather Dryburgh, « La vague de départs à la retraite », Statistique Canada, *L'emploi et le revenu en perspective*, volume 4, n°2 (février 2003). Téléchargé depuis <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/00203/4168421-fra.html>.

⁴⁰ Ministère de l'Éducation, *L'excellence du personnel enseignant - réaliser le plein potentiel des élèves grâce au perfectionnement professionnel continu*, août 2004. Téléchargé depuis <http://www.edu.gov.on.ca/fre/document/nr/04.03/teacherexcellencef.pdf>.

Étant donné ces facteurs et la hausse relative de la rémunération et des avantages, le nombre de membres du personnel enseignant certifiés s'est accru en Ontario au cours de la dernière décennie. L'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, organisme provincial de réglementation et d'agrément, est chargé de faire état de la situation du marché du travail pour les enseignants débutants. D'après cet organisme, entre 1998-1999 et 2009-2010, plus de 3 000 diplômés agrées des facultés ontariennes sont venus gonfler les rangs du personnel enseignant chaque année, ce qui représente une hausse totale de 49 % (soit une augmentation annuelle moyenne de 3,7 %)⁴¹. Par ailleurs, le pourcentage de départs à la retraite a diminué au cours de cette période et l'Ordre a constaté qu'au début de la décennie, on comptait chaque année 1 800 nouveaux membres du personnel enseignant de plus que de membres retraités; aujourd'hui cet écart a augmenté et est de 7 600 par an⁴².

Si le personnel enseignant continue d'être en surnombre, il pourrait se créer un marché du travail dysfonctionnel, incapable de mettre à profit les qualifications des personnes titulaires d'un diplôme d'études postsecondaires. La proposition d'échelonner sur deux ans les programmes sanctionnés par un baccalauréat en éducation et de réduire de moitié le nombre d'inscriptions dans chaque cohorte permettrait de réduire l'excédent de personnel enseignant.

Recommandation 6-27 : Le gouvernement devrait travailler en concertation avec les 13 universités de la province qui offrent des programmes de formation afin de discuter de la planification de l'offre de main-d'oeuvre, plus particulièrement, de la formation d'un trop grand nombre de membres du personnel enseignant. Il faudrait prendre des mesures pour diriger les places en enseignement vers les domaines où les besoins sont les plus grands, compte tenu, en particulier, des modifications de personnel envisagées par la Commission jusqu'en 2017-2018.

Le ministère de l'Éducation et le ministère de la Formation, des Collèges et des Universités devraient collaborer pour que la formation du personnel enseignant soit financée dans le but de former un nombre suffisant de personnes qualifiées sans saturer le marché du travail.

Les modifications recommandées dans le présent chapitre doivent être apportées en continuant de mettre l'accent sur l'amélioration de l'enseignement, surtout en ce qui concerne le perfectionnement professionnel continu du personnel enseignant. Cela doit continuer de faire partie intégrante de l'objectif de l'Ontario d'instaurer un système d'éducation public solide.

⁴¹ Conseil de l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, *Rapport annuel 2010*. Téléchargé depuis http://www.oct.ca/annual_report/2010/en/downloads/OCT_16_New_Members_by_Faculty.xls.

⁴² Conseil de l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, *Transition à l'enseignement 2010*. Téléchargé depuis http://www.oct.ca/publications/PDF/transitions10_f.pdf, p. 2.

Chapitre 7 : Éducation postsecondaire

Dans un marché de plus en plus caractérisé par la mondialisation, l'éducation postsecondaire demeure un atout essentiel pour l'Ontario, car on estime que plus des deux tiers des nouveaux emplois qui se créeront dans la province nécessiteront un diplôme d'études postsecondaires. La croissance économique et la compétitivité de la province devront reposer en grande part sur la capacité du système d'éducation postsecondaire à continuer d'offrir une éducation d'excellente qualité tout en composant avec une hausse considérable de l'effectif scolaire.

Le système ontarien d'éducation postsecondaire a produit des résultats impressionnants malgré des défis de taille. En 2009, 63 % des adultes ontariens avaient fait des études supérieures, ce qui représente le taux le plus élevé parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

En outre, les universités et les collèges ont ensemble absorbé une hausse de 36 % des effectifs depuis 2002-2003. Cette augmentation s'explique en partie par l'évolution démographique, mais est aussi attribuable à une stratégie déployée par l'Ontario pour améliorer sa compétitivité économique. Le gouvernement s'est engagé récemment à porter à 70 %, d'ici 2020, le taux de participation aux études postsecondaires.

Il convient aussi de souligner que, même si les effectifs continuent de croître, le nombre d'étudiants qui terminent leurs études ne cesse d'augmenter. De 2002-2003 à 2009-2010, le taux de diplomation des universités est passé de 73 % à 79 %, et celui des collèges, de 57 % à 65 %.

La qualité du système ontarien d'éducation postsecondaire est élevée comparativement aux autres régions du Canada et au reste du monde. Nos établissements et programmes d'études se distinguent sur la scène internationale pour la qualité de leurs prestations. Ces mêmes établissements, surtout les universités, se font concurrence non seulement pour attirer les étudiants, mais aussi pour recruter les meilleurs professeurs afin de préserver l'excellence du secteur. Toutefois, face au défi associé à une demande accrue en matière d'études supérieures et aux contraintes budgétaires, le système d'éducation postsecondaire devra devenir encore plus efficient.

Les défis à venir

En Ontario, l'éducation postsecondaire sera soumise à des pressions de plus en plus intenses pour atteindre cinq objectifs essentiels : instruire une proportion de plus en plus importante de la population; contribuer à l'égalité économique et sociale de la population de la province; assumer une part importante de l'apprentissage à vie; être un moteur d'innovation; et offrir des programmes d'éducation de qualité de façon efficiente.

Puisqu'il est prévu que les effectifs vont augmenter de 1,7 % en moyenne jusqu'en 2017-2018, environ un adulte sur six vivant en Ontario fréquentera un établissement postsecondaire dans la province. Le système a fait preuve de souplesse et montré qu'il avait la capacité et la volonté d'accepter davantage d'étudiants. Cependant, ses niveaux de financement – tant au chapitre des subventions provinciales que des droits de scolarité – sont les plus bas du pays et une certaine détérioration de la qualité est le résultat inévitable de ce type d'essor à laquelle s'ajoutent : davantage de chargés de cours à temps partiel, des classes de plus grande taille, moins de projets, contact réduit avec les professeurs, et ainsi de suite.

Outre la hausse des effectifs, le secteur de l'éducation postsecondaire est confronté à d'autres difficultés. Au Canada, l'Ontario verse les plus faibles subventions de fonctionnement par étudiant aux universités et aux collèges; elles sont moins élevées aujourd'hui qu'en 2006-2007 pour les collèges et qu'en 2007-2008 pour les universités. Cette baisse est survenue alors que les coûts des établissements augmentaient de 3 à 5 %. Pour maintenir simplement le système afin qu'il continue de fonctionner, les établissements postsecondaires auront besoin d'augmenter à la fois les financements et les gains d'efficacité.

Pour compenser les coûts, les universités comptent sur les revenus découlant des droits de scolarité, qui sont très réglementés, et les intérêts provenant des fonds de dotation et des dons privés, d'une durée limitée, qui sont maintenant à la baisse en raison de la faiblesse des taux d'intérêt. « Les administrateurs des universités luttent contre l'inflation des coûts de deux façons : en agrandissant les classes et en augmentant les heures d'enseignement des chargés de cours à temps partiel [dont certains ne font pas de recherche]¹. » De plus, les établissements financent la totalité des coûts de recherche et l'innovation à l'aide des fonds de fonctionnement.

En cette ère axée sur la connaissance, la prospérité des Ontariennes et des Ontariens reposera sur l'éducation et l'innovation. Mais pour que l'Ontario réussisse dans cette économie mondiale caractérisée par la concurrence où beaucoup d'autres collectivités publiques améliorent leurs systèmes d'éducation, les diplômés de la province auront besoin de beaucoup plus que de simples faits et statistiques. Les avantages d'une éducation postsecondaire doivent de plus en plus être associés à la capacité de penser de façon critique, de s'exprimer clairement ainsi que d'adapter et d'appliquer ses connaissances à de nouveaux domaines et fonctions. De plus, pour se préparer au monde du travail, les étudiants doivent se familiariser avec des technologies en constante évolution.

Étant donné ces défis et un resserrement des dépenses gouvernementales, nos établissements postsecondaires devront adopter une approche holistique pour faire face aux enjeux de taille que connaît ce secteur.

¹ I. Clark, D. Trick et R. Van Loon, *Academic Reform: Policy Options for Improving Quality and Cost-Effectiveness of Undergraduate Education in Ontario*, McGill-Queen's University Press, 2011, p. 18.

Établir des objectifs précis

Améliorer les taux de diplomation fait partie des principaux objectifs du gouvernement. Cet objectif a pu être réalisé en partie grâce à *Vers des résultats supérieurs*, un plan représentant un investissement cumulatif de 6,2 milliards de dollars dans l'éducation postsecondaire et mis en oeuvre par le gouvernement pour améliorer l'accès et la qualité. Ainsi, grâce à ce programme, en 2010-2011 quelque 200 000 étudiantes et étudiants, dont 60 000 apprentis, de plus qu'en 2002-2003 poursuivaient des études supérieures.

Toutefois, il n'y a pas de plan cohérent ciblé visant à atteindre d'autres objectifs ou à régler des problèmes particuliers par opposition à l'ensemble du système. Puisque la formule de financement des établissements postsecondaires est reliée à la croissance des effectifs, celle-ci en est devenue la principale conséquence.

Le rôle du gouvernement devrait être de négocier et d'établir un certain nombre d'attentes précises pour chaque établissement à la lumière du plan stratégique de l'université ou du collège. Ce plan devrait préciser comment l'établissement améliorera la qualité et établira des mesures de rendement liées à ces attentes; il devrait aussi modifier le financement en fonction du degré dans lequel l'établissement satisfait à ces attentes.

Le gouvernement devrait verser des subventions aux établissements postsecondaires de manière à ce qu'ils puissent maintenir leurs pratiques exemplaires et continuer de s'améliorer et d'accroître la qualité dans tous les domaines. Il faudra établir des objectifs liés au mandat de chacun des établissements, car il est déraisonnable, voire potentiellement improductif, de demander à tous les établissements de produire des résultats identiques. Le gouvernement pourrait vouloir que les mesures de rendement ciblent les résultats de recherche et la productivité dans certains établissements, l'excellence des programmes d'études de premier cycle ou encore le développement économique régional dans d'autres.

La recherche est une composante essentielle de l'enseignement supérieur. Au Canada, les établissements postsecondaires réalisent environ le tiers des travaux de recherche non gouvernementaux, comparativement à une moyenne de 15 % pour les pays de l'OCDE et du G7. Ce pourcentage important est directement attribuable aux énormes investissements que le gouvernement fédéral et les provinces font dans les établissements pour appuyer la recherche. Cependant, tous les ordres de gouvernement devraient adopter une approche ciblée et procéder à une évaluation afin de s'assurer que les établissements n'interfinancent pas la recherche au détriment de l'enseignement. De plus, des méthodes de financement efficaces devraient être mises en oeuvre, semblables à celles mentionnées dans le rapport du vérificateur général en 2009 sur le Fonds pour la recherche en Ontario.

Avant d'aborder des problèmes spécifiques concernant la situation actuelle, nous allons traiter de deux questions propres à l'éducation postsecondaire : si le gel des droits de scolarité est dans l'intérêt des étudiants et l'équilibre entre l'excellence en recherche et en enseignement.

i) Geler les droits de scolarité n'est pas dans l'intérêt des étudiants

Il est troublant de constater que les droits de scolarité augmentent plus rapidement que le taux d'inflation. Nous devons d'abord avoir la certitude que les établissements postsecondaires sont gérés de façon très efficiente; les revenus tirés des droits de scolarité devraient représenter un bon investissement pour les étudiants. Les établissements et le gouvernement doivent poursuivre leurs efforts pour que l'accès à l'éducation ne soit pas entravé par des obstacles financiers. Néanmoins, le fait est que geler les droits de scolarité ne sert pas les intérêts des étudiants.

Un gel résultera sans doute en une détérioration notable de l'expérience des étudiants, à savoir davantage d'étudiants par classe et moins de possibilités de débattre et de développer la pensée critique. Ce scénario est étayé par une étude des politiques relatives aux droits de scolarité menée par la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, qui a conclu que les « gels, réductions ou éliminations des droits de scolarité² » peuvent avoir une incidence négative sur la qualité de l'éducation tout en entraînant des pressions plus intenses sur les établissements. Un gel des droits de scolarité se traduirait par une baisse des revenus en période de restrictions budgétaires et inciterait les établissements à chercher d'autres moyens de compenser les pertes de revenus, avec à la clé un enseignement postsecondaire de moindre qualité.

ii) La recherche ne doit pas se faire au détriment de l'enseignement

Le soutien du gouvernement fédéral à l'égard de la recherche ayant triplé entre 1997 et 2003, toutes les universités ont réagi en conséquence. La plupart des universités (et plus récemment quelques collèges) ont décidé de se prévaloir des sommes considérables consacrées à la recherche par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial sous le prétexte de devenir des « centres de recherche de calibre mondial ». Le fait est que peu de ces centres de recherche deviendront les meilleurs du Canada, et encore moins du monde. Beaucoup, cependant, sont allés jusqu'à recourir à l'interfinancement, piochant ainsi dans les revenus tirés des frais d'inscription aux programmes de premier cycle pour financer la recherche. De plus en plus d'établissements permettent aux professeurs de réduire leur temps d'enseignement pour de la recherche, comme le mentionnent divers ouvrages, dont celui intitulé *Academic Reform*. De toute évidence, il faut établir un meilleur équilibre; l'excellence de la recherche ne doit pas l'emporter sur l'excellence de la qualité de l'enseignement.

² W. Swail et D. Heller, *Changes in Tuition Policies: Natural Policy Experiments in Five Countries*, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, 2004, p. 49.

La situation actuelle ne peut perdurer

La convergence de divers facteurs, dont une hausse soutenue des effectifs, la baisse des revenus de placement et l'augmentation des coûts de la rémunération, a donné lieu au constat suivant : simplement maintenir le statu quo nécessite des gains d'efficience et une réforme du système. Les taux d'inflation internes dans les établissements postsecondaires, qui représentent le coût de continuer à faire la même chose, sont de 3 à 5 % en moyenne. La situation ne peut perdurer, ni au plan financier ni au plan de la qualité, étant donné que la croissance des effectifs absorbe les ressources disponibles nécessaires ne serait-ce que pour maintenir la situation actuelle.

Il existe une divergence d'opinions à propos de ce qu'est un enseignement de qualité, mais le système d'enseignement postsecondaire en Ontario fait face à une situation où on a de plus en plus recours aux professeurs à temps partiel et aux classes nombreuses (au risque de démotiver les étudiants) et où le temps d'enseignement des professeurs à temps plein a diminué par rapport à il y a dix ans³.

« Beaucoup de Canadiens s'inquiètent de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage dans nos universités. Il en est de même aux États-Unis, où des études comme celles décrites dans un ouvrage récent, *Academically Adrift*, laissent entendre qu'au terme de quatre ans d'université, beaucoup d'étudiantes et d'étudiants n'ont pas amélioré leurs capacités de rédaction, de réflexion critique ou de raisonnement complexe de façon notable. »

Ian Clark, *Improving Undergraduate Education in Canada – The Good and Not So Good News*, Association des universités et collèges du Canada, 21 novembre 2011.

L'Ontario n'est pas la seule collectivité publique à faire face à de telles difficultés. Une étude menée récemment par l'Association des universités et collèges du Canada a décelé toutes sortes de problèmes à l'échelle du pays, comme la trop grande taille de nombre d'universités, la surpopulation dans les classes et un ratio étudiants-professeur de plus en plus important, ainsi que le manque d'interactions entre les étudiants et les professeurs⁴. Néanmoins, l'Ontario pourrait améliorer la qualité, compte tenu des ressources disponibles.

Nous devons transformer le système de façon à ce qu'il offre à la fois qualité et grande accessibilité. Nous devons entre autres remédier aux problèmes de qualité, plus particulièrement au premier cycle.

³ I. Clark et coll., op. cit., p. 18.

⁴ Association des universités et collèges du Canada, *The Revitalization of Undergraduate Education in Canada*, p. 5. Téléchargé depuis <http://www.aucc.ca/wp-content/uploads/2011/09/the-revitalization-of-undergraduate-education-in-canada-2011.pdf>.

Principales recommandations

La Commission recommande les mesures suivantes :

1. Limiter le financement du gouvernement et maîtriser les dépenses des établissements;
2. Accroître la différenciation pour améliorer la qualité de l'éducation postsecondaire et assurer la viabilité financière;
3. Encourager et récompenser la qualité;
4. Revoir les structures de financement de la recherche;
5. Maintenir la limite actuelle des augmentations des droits de scolarité, mais en simplifier la structure;
6. Réévaluer l'aide financière aux étudiants;
7. Réaliser des économies en adoptant des mesures comme l'intégration des fonctions administratives.

La question de la formation est traitée au chapitre 9, Services d'emploi et de formation.

Limiter le financement du gouvernement et maîtriser les dépenses des établissements

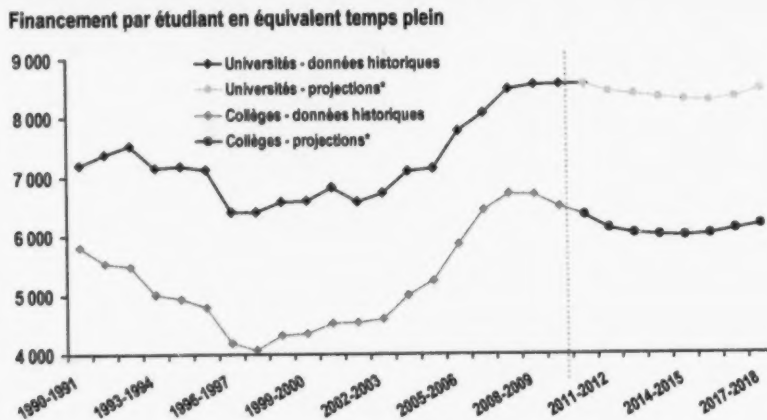
Le gouvernement de l'Ontario a « rattrapé les retards » au chapitre du financement du secteur postsecondaire en mettant en oeuvre le programme *Vers des résultats supérieurs* de 6,2 milliards de dollars et en faisant de nouveaux investissements dans l'infrastructure. Actuellement, environ 46 % du total des revenus de fonctionnement des universités et 47 % des revenus de fonctionnement des collèges proviennent des subventions de fonctionnement gouvernementales. Les établissements comptent aussi sur d'autres sources de financement, comme les droits de scolarité, les intérêts provenant des fonds de dotation et les droits accessoires. Selon les données de 2008-2009, les droits de scolarité comptaient pour environ 37 % du total des revenus de fonctionnement des établissements.

La situation financière actuelle de la province complique la donne, car le gouvernement doit limiter les subventions qui seront versées aux établissements postsecondaires et à d'autres secteurs pour rééquilibrer le budget d'ici 2017-2018.

Recommandation 7-1 : Augmenter les fonds gouvernementaux pour le secteur de l'éducation postsecondaire de 1,5 % par année jusqu'en 2017-2018.

Ce pourcentage signifie que les subventions ne suivront pas le taux de croissance prévu des effectifs de 1,7 % par année ni le taux d'inflation général, et encore moins les taux d'inflation internes historiques des établissements. Nous recommandons néanmoins une augmentation annuelle du financement de l'enseignement postsecondaire alors que beaucoup d'autres services publics devront être rationalisés.

GRAPHIQUE 7.1 Financement par étudiant versé aux collèges et universités en Ontario depuis 1990 (non rajusté en fonction de l'inflation)



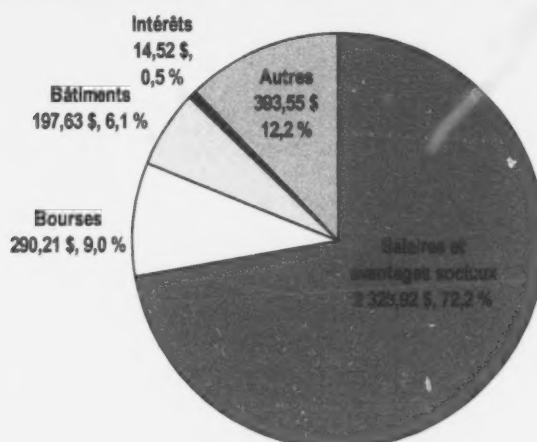
* Selon l'hypothèse d'une hausse de 1,5 % des subventions de fonctionnement versées actuellement par le gouvernement.
Équivalent temps plein – comprend tous les étudiants ontariens admissibles aux fins de financement (à temps plein et à temps partiel, etc.)
Source : Les données jusqu'à 2010-2011 proviennent du MFCU; les projections sont fondées sur les recommandations de la Commission préconisant une hausse de 1,5 % des subventions de fonctionnement et réparties selon les données sur les effectifs fournies par le MFCU.

Les établissements postsecondaires de l'Ontario doivent réaliser des gains d'efficacité pour préserver, sinon améliorer, la qualité en période de restrictions budgétaires.

Recommandation 7-2 : Collaborer avec les établissements postsecondaires pour réduire les hausses salariales négociées, le cas échéant, et à la place faire en sorte qu'elles soient davantage conformes à ce qui a été récemment obtenu dans le secteur parapublic; on devrait également instituer un système rigoureux d'évaluation du rendement pour appuyer l'établissement de la rémunération, si cela n'a pas été déjà fait.

Les salaires et les avantages sociaux comptent maintenant pour les trois quarts environ des dépenses des universités et des collèges; il est prévu que l'inflation annuelle des coûts du secteur sera de l'ordre de 3 à 5 %.

GRAPHIQUE 7.2 Augmentation des dépenses totales selon les équivalents temps plein par exercice (ETPE) dans les universités ontariennes de 2004-2005 à 2009-2010



Note : ETPE : nombre d'étudiants calculé en fonction de charges d'études à plein temps par exercice.
Source : *System Growth*, novembre 2011, Ontario Undergraduate Student Alliance.

Recommandation 7-3 : Si les budgets d'immobilisations sont limités, les établissements postsecondaires devraient envisager de recourir au modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement, surtout pour les bâtiments non admissibles à un financement du gouvernement, comme les résidences.

Les résidences constituent une source de revenus distincte, ce qui en fait des projets de diversification des modes de financement et d'approvisionnement intéressants pour des partenaires privés.

Accroître la différenciation en établissant des conventions de mandat

La structure actuelle du réseau provincial des universités et des collèges financés par les fonds publics a été établie en grande partie avant la fin des années 1960. Depuis, les deux secteurs ont pris de l'expansion et le mandat des collèges n'a cessé d'évoluer, ceux-ci pouvant désormais octroyer des grades alors qu'à l'origine ils devaient avoir un rôle différent de celui des universités.

Recommandation 7-4 : Établir, d'ici 2012-2013, des conventions de mandat pluriannuelles avec les universités et les collèges, afin de différencier davantage le système et de réduire au minimum le double emploi; elles devraient être mises en oeuvre à compter de 2013-2014.

Il n'est pas nécessaire que chaque établissement devienne un institut de recherche polyvalent, tout comme il n'est pas nécessaire que chaque collège soit habilité à octroyer des grades. Le but de la différenciation est de faire en sorte que les mandats soient bien déterminés.

« Pour les apprenants, un secteur universitaire plus différencié offre des choix plus clairs parmi un plus grand nombre de programmes de qualité supérieure. Il permet de distinguer les établissements qui répondent le mieux à leurs aspirations personnelles et professionnelles et il facilite la mobilité et les transitions entre les établissements du système postsecondaire de la province. »

Harvey Weingarten, président-directeur général, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur

La différenciation n'est pas une panacée qui résoudra tous les problèmes, mais simplement une progression logique vers l'amélioration de la qualité et la viabilité. Elle offre la possibilité de réduire les inefficacités et de réaliser des économies en minimisant le double emploi.

Recommandation 7-5 : Instituer un processus pour l'établissement de conventions de mandat à partir d'un examen réalisé par un groupe d'experts ou le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur afin de s'assurer que les fonds servent à financer les meilleurs programmes et leur permettent de s'élargir et d'évoluer. Ce processus devrait être mené à bien pendant l'exercice 2012-2013 et doit être transparent aussi bien pour les établissements que pour le public.

Recommandation 7-6 : Établir et mettre en oeuvre une méthode rationnelle et stratégique de répartition des rôles entre les collèges et les universités.

Cette répartition comporterait les caractéristiques suivantes :

- Les collèges et les universités devraient s'entendre pour établir des normes de qualité et d'éducation permettant aux personnes ayant suivi un programme collégial de deux ans et satisfaisant à des critères de rendement scolaire établis de poursuivre des études universitaires.
- Les nouveaux programmes dispensés par les collèges ne devraient plus donner droit à un grade, mais les programmes existants pourront continuer à le faire.
- Le gouvernement ne devrait pas approuver de nouveaux programmes d'enseignement postsecondaire tant que les conventions de mandat pluriannuelles n'auront pas été entièrement établies.
- Lorsqu'on envisage la croissance future, la création de nouveaux programmes professionnels et spécialisés, par exemple, en droit, en médecine et en affaires, ne devrait pas être approuvée sans être étayée par des analyses convaincantes.
- Les collèges d'arts appliqués et de technologie devraient collaborer avec l'Ordre des métiers pour optimiser la formation par l'apprentissage relevant des programmes ne donnant pas droit à un grade (pour plus de détails sur l'Ordre des métiers, voir le chapitre 9, Services d'emploi et de formation).

Recommandation 7-7 : Créer un système de reconnaissance des crédits complet et exécutoire entre les universités et les collèges. Il s'agit là d'une caractéristique essentielle de la différenciation.

Les étudiants qui veulent suivre un programme d'études comparable dans une autre université ou un autre collège devraient pouvoir transférer une bonne partie de leurs crédits. La décision relative au transfert des crédits devrait leur être communiquée en temps opportun. Les dispositions en vertu desquelles, par exemple, les étudiants doivent avoir accumulé 75 % de leurs crédits dans un établissement d'enseignement pour que ce dernier puisse leur décerner un diplôme devront aussi être revues pour faciliter le transfert entre établissements.

Le budget de 2011 prévoyait un investissement de 73,7 millions de dollars sur cinq ans dans le transfert des crédits, mais il faut prendre d'autres mesures pour s'assurer que les collèges et les universités respectent les ententes sur le transfert des crédits et les élargissent.

Par ailleurs, un système de transfert de crédits bilatéral entre les collèges et les universités doit être instauré en raison du nombre élevé d'étudiants qui vont au collège après leurs études universitaires ou qui vont à l'université après leurs études collégiales.

Encourager et récompenser la qualité

En plus de prôner la différenciation, la Commission propose plusieurs initiatives afin de promouvoir la qualité. Selon des sondages sur la qualité de l'apprentissage menés auprès des étudiants, dont l'Enquête nationale sur la participation étudiante, ceux-ci ont manifesté leur insatisfaction au sujet des classes trop nombreuses et des bibliothèques inadéquates, parmi d'autres doléances.

La Commission estime qu'il faut se pencher sur les trois questions suivantes :

- I. Réaffecter les ressources et repenser les gratifications pour mettre davantage l'accent sur l'enseignement dans les établissements postsecondaires;
- II. Réaffecter le financement provincial afin de récompenser l'excellence en enseignement;
- III. Intégrer aux conventions de mandat un système de gestion du rendement comprenant des indicateurs de la qualité.

I) Réaffecter les ressources et les gratifications au profit de l'enseignement dans les établissements postsecondaires

Recommandation 7-8 : Les établissements postsecondaires doivent consacrer davantage de ressources à l'apprentissage par l'expérience, comme les stages, permettre davantage de périodes d'études libres et autonomes, créer des modules d'apprentissage axé sur la résolution de problèmes et offrir davantage de possibilités d'étudier et de vivre des expériences à l'étranger⁵. Un grand nombre d'établissements ont déjà intégré ces éléments à leurs programmes et les financent à même leurs portefeuilles existants.

⁵ Association des universités et collèges du Canada, *op. cit.*, p. 6.

À l'avenir, il faudrait envisager une formule de financement tenant compte de ces nouvelles méthodes d'enseignement, afin d'atteindre les cinq objectifs des établissements postsecondaires susmentionnés.

Recommandation 7-9 : Encourager les universités ayant signé avec leur corps professoral des conventions collectives qui ne comportent pas de dispositions souples au sujet de la charge d'enseignement et de recherche à envisager de telles dispositions lors de leurs prochaines négociations. S'il faut que les universités enseignent et fassent de la recherche, les meilleurs professeurs et chercheurs devraient être récompensés au moyen de charges de travail et de gratifications appropriées.

Il convient de souligner les progrès réalisés à cet égard. En Ontario, 11 universités jouissent déjà d'une telle flexibilité⁶. Il faudrait poursuivre ces pratiques exemplaires et les reproduire dans les autres programmes des établissements postsecondaires.

Certains établissements ont fait l'essai de nouveaux types de cheminement de carrière, notamment en officialisant les postes consacrés exclusivement à l'enseignement ou à la recherche. Nous estimons qu'il s'agit d'une option viable pour les meilleurs enseignants et chercheurs.

Recommandation 7-10 : Demander aux établissements postsecondaires de modifier les systèmes d'encouragement/de primes afin de récompenser les professeurs qui excellent, comme cela se fait actuellement pour les chercheurs.

On devrait aussi récompenser les professeurs qui mettent au point des méthodes d'enseignement et d'apprentissage innovatrices, et la titularisation et la promotion devraient être tributaires de l'innovation. On devrait « protéger » les professeurs qui appliquent de nouvelles méthodes d'enseignement, et les évaluations devraient tenir compte de ces tentatives. Ces initiatives devraient être sanctionnées au moyen de primes et d'autres types de récompense et pourraient être élargies et appliquées à l'échelle de l'établissement ainsi qu'à d'autres établissements. De telles pratiques encourageraient de nouvelles formes de culture sur les campus et favoriseraient l'interaction entre les professeurs et les étudiants.

II) Réaffecter le financement provincial afin de récompenser l'excellence en enseignement

Recommandation 7-11 : Lier plus étroitement les allocations de financement provinciales aux objectifs de qualité, afin d'encourager les établissements postsecondaires à agir. De plus, la province devrait modifier le modèle de financement pour l'associer au taux de diplomation plutôt qu'aux effectifs seulement.

Le cadre de financement actuel incite les établissements postsecondaires à accepter davantage d'étudiants puisque le financement est tributaire des effectifs.

⁶ S. Vajoczki, N. Fenton, K. Menard et D. Pollon, *Teaching-Stream Faculty in Ontario Universities*, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur, 2011, p. 16. Téléchargé depuis <http://www.heqco.ca/SiteCollectionDocuments/Teaching-Stream%20Faculty%20in%20Ontario%20Universities.pdf>.

Recommandation 7-12 : Le gouvernement et les établissements postsecondaires doivent tenir compte des résultats de l'apprentissage, c'est-à-dire les avantages conférés par l'éducation, plutôt que de tenir compte uniquement de la capacité à obtenir le diplôme.

L'obtention du diplôme d'études postsecondaires ne devrait pas être le seul indicateur de l'aptitude d'un étudiant à maîtriser certaines connaissances (dont la plupart peuvent être mémorisées même si elles ne sont pas comprises). La capacité d'intégrer des idées et de résoudre les problèmes de manière innovante est au cœur des études supérieures. Ce facteur sera essentiel à la réussite économique et sociale de l'Ontario, dans une économie où les diplômés devront progresser dans leur carrière de façon inimaginable aujourd'hui.

Il faudra pour cela maintenir les normes d'octroi du diplôme et s'assurer qu'elles sont conformes aux exigences provinciales en matière de rendement. Ce serait un moyen d'encourager les établissements à assurer la pertinence de l'expérience d'apprentissage, afin de réduire les décrochages et d'accroître les taux de diplomation.

III) Intégrer aux conventions de mandat un système de gestion du rendement comprenant des indicateurs de la qualité

Des progrès considérables ont été réalisés en ce qui concerne l'établissement d'indicateurs communs entre le Conseil des universités de l'Ontario et les ententes de responsabilisation pluriannuelles établies par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU) et les universités. Les indicateurs déployés à l'échelle du système pour 2009-2010 comprennent : les indicateurs de l'utilisation du système de transfert de crédits, les taux de participation des communautés insuffisamment représentées, l'utilisation de l'espace et la taille des classes. On utilise aussi des indicateurs relatifs aux résultats, comme le taux de satisfaction des étudiants des universités, les taux de diplomation et le taux d'emploi après l'obtention du diplôme, tandis que Collèges Ontario dispose d'un ensemble global d'indicateurs, dont la satisfaction des employeurs vis-à-vis des compétences et du rendement des récents diplômés des collèges. Cependant, les mesures sous-jacentes d'évaluation de la qualité du cadre d'apprentissage devraient être améliorées aussi bien pour les universités que pour les collèges.

Recommandation 7-13 : Améliorer les mesures du rendement dans les ententes de responsabilisation pluriannuelles conclues avec les établissements postsecondaires en utilisant un système de notation du rendement du corps professoral et un système d'évaluation du taux de satisfaction des étudiants permettant de déterminer les principales raisons de leur mécontentement.

Recommandation 7-14 : Collaborer avec les collèges privés de formation professionnelle pour mesurer et publier des indicateurs de rendement identiques à ceux utilisés par les collèges et les universités. Les collèges privés de formation professionnelle devraient assumer le coût de ces activités.

Cet objectif peut être réalisé au moyen d'un règlement du gouvernement de l'Ontario ou par l'entremise d'une autorité administrative déléguée, comme l'Ontario Association of Career Colleges ou un autre organisme similaire, chargée d'assurer la supervision et la reddition de comptes.

On n'a recueilli ni publié aucune donnée sur l'expérience des étudiants dans les collèges privés de formation professionnelle depuis 2006⁷, ce qui fragilise les futurs étudiants puisqu'ils ne disposent pas de renseignements sur la qualité des programmes et services proposés ou sur les chances raisonnables d'obtenir un emploi une fois leurs études terminées.

Recommandation 7-15 : Utiliser les conventions de mandat conclues avec les établissements postsecondaires pour établir un lien entre les indicateurs de la qualité et le financement.

Étant donné la diversité des rôles des établissements postsecondaires, dont fournir des programmes d'enseignement, faire de la recherche, innover, favoriser le développement économique local, il devrait y avoir une méthode plus exhaustive pour évaluer les résultats et faire en sorte que le financement en soit tributaire. Outre les améliorations proposées ci-dessus, il faudrait veiller à ce que les établissements ne contournent pas les ententes de financement en proposant des diplômes à valeur réduite.

Revoir les structures de financement de la recherche

Recommandation 7-16 : Évaluer l'ensemble du système de financement de la recherche dans les établissements postsecondaires et les hôpitaux de recherche, y compris son incidence sur les méthodes de budgétisation des universités et des hôpitaux.

Le gouvernement fédéral qui, il faut bien le reconnaître, a donné le coup de pouce en faveur de la recherche universitaire, ne finance pas tous les coûts qui y sont associés. En conséquence, les universités subventionnent la recherche au moyen d'autres sources. L'examen devrait aussi analyser les résultats concrets des investissements dans la recherche et le développement. « La capacité des universités canadiennes de commercialiser leurs recherches reste faible car, d'après certaines études, les universités américaines font à peu près 14 fois plus de recherches et en tirent 49 fois plus de revenus, ce qui donne une bonne idée de la valeur de leurs découvertes⁸. » La Commission estime que les investissements effectués par l'entremise de la Bourse de nouveau chercheur et du Programme d'infrastructure de recherche du Fonds pour la recherche en Ontario (volet provincial de la Fondation canadienne pour l'innovation du gouvernement fédéral) peuvent rapporter des avantages appréciables.

⁷ Vérificateur général de l'Ontario, « Collèges privés d'enseignement professionnel », *Rapport annuel* 2011, p. 285.

⁸ D. Drummond, C. Alexander et S.M. Fard, « Post-Secondary Education Is a Smart Route To a Brighter Future for Canadians », *TD Economics Special Report*, mai 2010, p. 31.

Recommandation 7-17 : Allouer le financement que la province consacre à la recherche de façon plus stratégique et en améliorer la gestion. La consolidation et l'instauration d'une approche à guichet unique au moyen d'un portail en ligne pour présenter l'information et y accéder permettra de réaliser des gains d'efficacité et de réduire la paperasserie, aussi bien pour le gouvernement que pour les établissements.

Maintenir le taux d'augmentation des droits de scolarité tout en simplifiant la structure

Recommandation 7-18 : Maintenir la structure actuelle des droits de scolarité, qui prévoit une hausse annuelle de 5 %, mais la simplifier de façon à maintenir le plafond actuel tout en permettant aux établissements de moduler les frais selon les programmes, sans dépasser le plafond établi.

À l'heure actuelle, la structure des droits de scolarité prévoit, entre autres conditions, une hausse annuelle maximale en pourcentage des frais s'appliquant aux nouveaux étudiants qui commencent un programme de premier cycle et une autre hausse un peu plus élevée pour les programmes professionnels et de deuxième et troisième cycle. Il en résulte un système d'administration très complexe comportant des frais différents pour différents programmes et, à l'intérieur de chaque programme, des frais différents pour chaque cohorte d'étudiants. La hausse maximale totale des frais pour chaque année (tous les programmes, toutes les années) ne peut excéder 5 %. On devrait éliminer cette multitude de conditions corollaires tout en maintenant ce plafond à l'échelle du système.

Réévaluer l'aide financière aux étudiants

Les augmentations des droits de scolarité ne doivent pas se faire au détriment de la capacité de payer des étudiants ou de l'accès aux études. Pour maintenir la structure actuelle de droits de scolarité, on doit améliorer le système de prêts aux étudiants. Le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement fédéral consacrent des milliards de dollars à l'aide financière aux étudiants. Le total augmentera de près de 0,5 milliard de dollars lorsque le nouveau Programme de réduction de 30 % des droits de scolarité en Ontario sera pleinement mis en œuvre⁹.

En 2009-2010, le montant total de l'aide financière versée aux étudiants par le gouvernement fédéral était de 8,3 milliards de dollars (dollars de 2010). La plupart des prêts étudiants étant remboursés, sur le plan budgétaire, il convient de se pencher sur le total sans les prêts, lequel s'établit à 5,1 milliards de dollars; une tranche de 3,4 milliards de dollars de ce montant n'était pas directement liée aux besoins, et des mesures fiscales de 2,4 milliards de dollars en constituaient l'élément le plus important. Par comparaison, le total des revenus tirés des droits de scolarité des collèges et des universités s'est élevé à 5,8 milliards de dollars en 2010.

⁹ Voir www.ontario.ca/30off pour plus de détails.

En ce qui concerne l'Ontario (y compris la portion de l'aide fédérale que reçoivent les bénéficiaires de la province), l'aide totalise 4,0 milliards de dollars, soit 2,2 milliards de dollars sans les prêts étudiants. Une tranche de 1,4 milliard de dollars de ce montant n'était pas associée aux besoins, tandis que les mesures fiscales se sont élevées à 1,0 milliard de dollars. Le total des revenus tirés des droits de scolarité des collèges et des universités s'est élevé à 3,0 milliards de dollars en 2010¹⁰.

Cependant, les principaux bénéficiaires de cette aide ne sont pas les personnes à faible revenu, dont l'accès aux études risque le plus d'être compromis pour des raisons financières. En fait, si on totalise toutes les formes d'aide – prêts aux étudiants, remises de dette, bourses d'études, crédits d'impôt, incitatifs à l'épargne et subventions pour les emplois d'été – on se rend compte que les étudiantes et étudiants à faible revenu n'en tirent pas beaucoup plus que les étudiants mieux nantis¹¹.

En outre, le système d'aide aux étudiants ne tient pas compte des nombreuses preuves selon lesquelles le revenu familial ne constitue pas le principal obstacle à l'accès. D'après l'*Enquête auprès des jeunes en transition* de Statistique Canada et diverses études commandées par le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur, le principal obstacle à l'éducation postsecondaire est le fait que personne d'autre dans la famille n'a fait d'études collégiales ou universitaires¹².

En Ontario, le revenu semble être un élément dissuasif moins important que dans d'autres provinces. Les données disponibles semblent suggérer que « nous devrions peut-être nous attacher davantage à améliorer la motivation et le rendement des élèves au niveau secondaire (ou avant), à mieux renseigner les élèves et leur famille sur le coût et les avantages des études dès le plus jeune âge et à recourir à d'autres interventions ciblant ces agents familiaux, profondément enracinés dès l'enfance, qui paraissent les facteurs les plus déterminants de l'accès à des études supérieures¹³ ». Les questions d'accès les plus pressantes deviennent alors un enjeu auquel le système d'enseignement élémentaire et secondaire doit s'attaquer, de concert avec les établissements postsecondaires, les organismes communautaires et les entreprises.

Recommandation 7-19 : Maintenir la Garantie d'accès aux études, qui représente 10 % des revenus supplémentaires provenant des droits de scolarité que les établissements doivent consacrer au financement des bourses et d'autres programmes d'aide aux étudiants.

¹⁰ Conseil des ministres de l'Éducation (CMEC), janvier 2012. Le total des revenus tirés des droits de scolarité a été compilé à partir des rapports annuels de l'information financière des universités et collèges. Les chiffres comprennent le total des revenus tirés des droits de scolarité. Les rapports annuels de l'information financière des universités et collèges sont préparés par Statistique Canada pour l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU). Téléchargé depuis <http://caubo.ca/fr/content/information-financiere/C3%A8re-des-universites/C3%A9s-et-coll%C3%A8ges-0>.

¹¹ Drummond et coll., *op. cit.*, p. 24

¹² R. Finnie, S. Childs et A. Wismer, *Groupes sous-représentés à des études postsecondaires : Éléments probants extraits de l'Enquête auprès des jeunes en transition*, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur, 2011; R. Finnie, S. Childs et A. Wismer, *Accès à l'éducation postsecondaire : Comparaison entre l'Ontario et d'autres régions*, Toronto, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur, 2011.

¹³ Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur, *Le niveau de scolarité des parents : un facteur déterminant clé sur la participation à des études supérieures*, communiqué du 8 février 2011. Téléchargé depuis <http://www.heqco.ca/fr-CA/About%20Us/News%20Releases/Pages/Summary.aspx?link=2&title=Parental%20education%20key%20determinant%20of%20who%20pursues%20higher%20education>.

Recommandation 7-20 : Restructurer l'aide financière fournie aux étudiants par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario, ce qui comprend le nouveau Programme de réduction de 30 % des droits de scolarité en Ontario, afin de cibler davantage les personnes dont l'accès aux études risque le plus d'être compromis pour des raisons financières et élargir l'approche visant à améliorer l'accès à l'éducation postsecondaire.

Sous sa forme actuelle, la subvention au titre du Programme de réduction de 30 % des droits de scolarité en Ontario sera accordée aux étudiantes et étudiants dont le revenu familial est inférieur à 160 000 \$. L'aide financière devrait être redirigée vers ceux qui en ont le plus besoin.

Recommandation 7-21 : Envisager d'éliminer graduellement les crédits d'impôt provinciaux pour les droits de scolarité et l'éducation afin d'attribuer plutôt des subventions directes.

Bien que les crédits d'impôt aient pour but d'aider tous les étudiants en tenant compte du coût des études supérieures, la décision de leur fournir une aide financière par l'entremise de crédits d'impôt ne favorise pas l'accessibilité et l'abordabilité. La plupart des frais doivent être réglés en début d'année alors que les crédits pour les droits de scolarité sont accordés à la fin de l'année scolaire parce que le moment de leur versement dépend du cycle annuel de la production des déclarations de revenus et des remboursements.

En ce qui concerne les transferts gouvernementaux universels, un rapport préparé pour la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire en 2007 révèle que les crédits d'impôt pour les droits de scolarité et les études n'encouragent pas la participation aux études postsecondaires et qu'ils coûtent cher, étant « au mieux, neutres, et au pire, régressifs ». Le rapport affirme en outre que « l'abolition des crédits donnerait l'occasion d'utiliser ces fonds de façon moins régressive et permettrait une restructuration efficace de l'ensemble complexe de systèmes d'aide financière aux étudiants au Canada »¹⁴.

Recommandation 7-22 : Simplifier l'aide financière aux étudiants en séparant les prêts des subventions. L'admissibilité aux subventions ne doit pas être tributaire des demandes de prêt.

Les étudiants peuvent avoir droit à une subvention et à un prêt, mais ne savent peut-être pas qu'ils pourraient être admissibles à la subvention s'ils n'ont pas fait une demande de prêt auprès du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO). À l'heure actuelle, les étudiants qui doivent faire une demande de prêt pour obtenir une subvention remboursent souvent leur prêt immédiatement, voulant simplement recevoir la subvention qui y est associée.

Recommandation 7-23 : Harmoniser les diverses bourses et subventions et les autres programmes d'aide gouvernementaux avec les programmes similaires déjà en place dans tous les établissements postsecondaires.

¹⁴ Drummond et coll., *op. cit.*, citant la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire dans *Crédits d'impôt pour frais de scolarité et pour études du Canada*, 2007, p. iii.

Recommandation 7-24 : Faire passer de 25 % à 20 % le taux de défaut de paiement des prêts du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario donnant lieu au partage de coûts pour l'ensemble des établissements postsecondaires de la province et encourager ces derniers à réduire davantage ce taux.

Tout établissement qui dépasserait ce pourcentage serait tenu de rembourser à la province les coûts dépassant le seuil établi. Quelques progrès ont été réalisés pour réduire le taux de défaut à l'échelle du système, mais on peut faire davantage pour fournir des programmes d'éducation pertinents qui mènent à un emploi tout en protégeant l'argent des contribuables.

Le taux moyen de défaut des collèges privés de formation professionnelle concernant les prêts du RAFEO s'établit aujourd'hui à 13,0 %, comparativement à 3,7% pour les universités et à 10,6% pour les collèges. Le niveau élevé de défauts pour les collèges privés de formation professionnelle constitue un risque considérable pour les contribuables. Au cours des trois dernières années scolaires, le RAFEO a versé des prêts et des subventions de quelque 200 millions de dollars par an à en moyenne 9 500 étudiants de collèges privés de formation professionnelle¹⁵. De plus, chaque année, le gouvernement attribue 350 millions de dollars sous forme d'aide à l'emploi et à la formation.

Recommandation 7-25 : Prolonger la période d'examen des taux de défaut de paiement des prêts octroyés par le Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario qui sont maintenant déterminés deux ans après que les prêts commencent à être remboursés.

Le gouvernement devrait faire le suivi des remboursements au-delà de la troisième année qui suit la fin des études, afin de déceler les défauts de paiement à partir de la quatrième année jusqu'à la sixième année et d'appliquer les taux enregistrés sur cette période plus longue au partage des coûts des défauts de paiement.

Tout établissement assujéti au partage des coûts pendant deux années consécutives serait placé en probation et tenu de soumettre au MFCU un plan pour réduire son taux de défaut en deçà du seuil de 20 %, et de mettre ce plan en oeuvre.

¹⁵ Vérificateur général de l'Ontario, « Collèges privés d'enseignement professionnel », *Rapport annuel 2011*, p. 285; selon le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, le RAFEO a versé un montant total de 240 millions de dollars à 32 000 étudiants des collèges privés de formation professionnelle au cours des trois dernières années (entre 2008-2009 et 2010-2011).

Réaliser des économies au moyen de diverses mesures, par exemple en regroupant les fonctions administratives et de soutien

Recommandation 7-26 : Faire en sorte que le secteur de l'éducation postsecondaire tire parti de ses mécanismes d'approvisionnement collectif existants par l'entremise du Marché éducationnel collaboratif de l'Ontario et des groupes d'achat régionaux.

Cette mesure permettrait d'instaurer une approche coordonnée pour l'approvisionnement stratégique, la gestion des contrats et la normalisation des produits et des processus, comme cela se fait, par exemple, pour l'administration des demandes d'inscription aux universités par le Centre de demande d'admission aux universités de l'Ontario ou aux collèges par l'Ontario College Application Services (OCAS).

Recommandation 7-27 : Désigner un seul administrateur pour tous les régimes de retraite des universités et des collèges, tout en tenant compte des différences entre les régimes.

La plupart des hôpitaux, des collèges, des municipalités et des conseils scolaires fonctionnent maintenant comme des employeurs distincts, mais participent à un seul régime de retraite. Tous les collèges de la province participent au régime de retraite des collèges d'arts appliqués et de technologie, qui est administré par un conseil autonome entièrement indépendant. Ce régime a des actifs d'une valeur d'environ 5,5 milliards de dollars.

En comparaison, le secteur universitaire de la province est très fragmenté puisqu'on compte plus de régimes de retraite que d'établissements; en effet, il y a 29 régimes de retraite pour 23 établissements comprenant 17 régimes de retraite à prestations déterminées, quatre régimes à cotisations déterminées et huit régimes mixtes (à cotisations et à prestations déterminées). Ces régimes se distinguent les uns des autres aussi bien par leurs prestations que par les cotisations des employés et de l'employeur. Ils sont aussi plus ou moins importants, leurs actifs pouvant avoir une valeur marchande allant de quelque 15 millions de dollars à quelque 2 milliards de dollars. En tout, les actifs du secteur s'élèvent à environ 10 milliards de dollars.

Ces dispositions fragmentées signifient que chaque université gère son propre ou ses propres régimes de retraite et que les établissements ne bénéficient sans doute pas des économies d'échelle qui pourraient être réalisées si on centralisait la gestion de ces régimes. Il serait donc possible de faire des économies dans ce secteur si les méthodes, les fonctions administratives et les actifs étaient regroupés.

Le cas échéant, une autre entité s'occuperait des fonctions administratives, mais chaque employeur ou promoteur demeurerait l'administrateur légal de son régime et continuerait d'assumer ses responsabilités de fiduciaire et de fixer le montant des prestations de retraite, tout en limitant les coûts au minimum.

Dans le budget de 2011, le gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention d'examiner les régimes de retraite du secteur public à employeur unique afin d'améliorer l'efficacité des processus d'administration des régimes. Nous appuyons cette mesure puisque le regroupement des fonctions administratives des régimes de retraite pourrait donner lieu à des économies supplémentaires.

Recommandation 7-28 : Avant d'approuver des dépenses d'immobilisations pour l'aménagement de nouveaux locaux, demander aux universités et aux collèges de démontrer qu'il y a une utilisation accrue des locaux et d'envisager d'utiliser les locaux existants tout au long de l'année. On devrait accorder la priorité aux travaux d'entretien qui ont été reportés dans les bâtiments actuels plutôt qu'aux nouveaux projets d'immobilisations.

Tout projet d'agrandissement des campus financé par la province devrait être examiné en tenant compte du rendement de l'investissement. Plusieurs facteurs devraient intervenir, dont l'accroissement de la productivité pour l'établissement grâce à une meilleure expérience d'apprentissage, la réduction des coûts énergétiques au moyen de sources d'énergie renouvelable et la construction de bâtiments à haute efficacité énergétique. Actuellement, les établissements s'agrandissent souvent parce que leurs effectifs augmentent et, bien que les nouveaux bâtiments soient parfois conçus en tenant compte des considérations énergétiques, elles ne font pas partie intégrante des critères de productivité associés à l'agrandissement.

Recommandation 7-29 : Demander aux établissements de voir si certains programmes de quatre ans donnant droit à un diplôme peuvent être concentrés sur une période de trois ans en étant prolongés pendant l'été.

On pourrait ainsi réaliser des gains d'efficience tout en réduisant les coûts de renonciation pour les étudiants. Puisque beaucoup d'étudiants travaillent pendant l'été, on ne devrait pas éliminer les programmes de quatre ans, mais plutôt donner à ceux que cela intéresse et qui en ont les moyens la possibilité de suivre un programme de quatre ans en trois ans, comme cela se fait pour les programmes d'éducation coopérative.

Recommandation 7-30 : Cesser de financer les initiatives de marketing des universités à l'étranger pour les inclure aux missions commerciales dans lesquelles les universités, les collèges et le gouvernement fédéral investissent déjà.

Conclusion

Nous pensons que nos recommandations traitent des cinq grands défis que le secteur de l'éducation postsecondaire de l'Ontario doit relever : instruire une proportion de plus en plus importante de la population, contribuer à l'égalité économique et sociale de la population de la province, assumer une part importante de l'apprentissage à vie, être un moteur d'innovation et offrir des programmes d'éducation de qualité de façon efficiente, compte tenu en particulier des contraintes financières auxquelles fait face la province.

La situation actuelle ne peut perdurer et les réformes proposées sont importantes, car elles décrivent clairement les responsabilités du gouvernement et des établissements postsecondaires. Collectivement, ces réformes forment une approche holistique vis-à-vis d'un secteur pour lequel nous recommandons que son financement soit augmenté chaque année de seulement 1,5 % jusqu'en 2017-2018.

Si les mesures de compression des coûts recommandées dans le présent document ne permettent pas au ministère de limiter la hausse des dépenses à 1,5 % par an, il faudra éliminer le Programme de réduction de 30 % des droits de scolarité en Ontario. Le gouvernement devrait avant tout s'attacher à financer la totalité des subventions de fonctionnement accordées aux collèges et aux universités qui sont stipulées dans les nouvelles conventions de mandat pluriannuelles, puis à respecter les engagements existants en matière d'immobilisations. Ainsi, les établissements postsecondaires de la province pourront continuer à offrir des programmes d'enseignement de grande qualité, ce qui permettra aux étudiantes et étudiants de recevoir une excellente éducation et de disposer des atouts nécessaires pour réussir dans la vie.

Le défi pour les établissements est de faire plus avec les ressources dont ils disposent et d'améliorer les programmes d'études de premier cycle. La différenciation est l'étape logique suivante pour notre système d'éducation postsecondaire, le but n'étant pas simplement d'accroître l'efficacité, mais aussi de soutenir la qualité de l'éducation.

L'éducation postsecondaire offre aux gens les mêmes chances économiques et sociales et leur fournit de véritables atouts dont ils bénéficient sur le plan personnel et qui se répercutent sur l'ensemble de la société. Les gens doivent y contribuer, non seulement sur le plan financier, mais aussi des résultats. Pour le public, la compétitivité économique de notre province repose sur son secteur postsecondaire et c'est la raison pour laquelle nos recommandations ont pour but de l'aider à instaurer un système de meilleure qualité, plus efficace et plus abordable, en augmentant son financement de façon modeste.

Chapitre 8 : Programmes sociaux

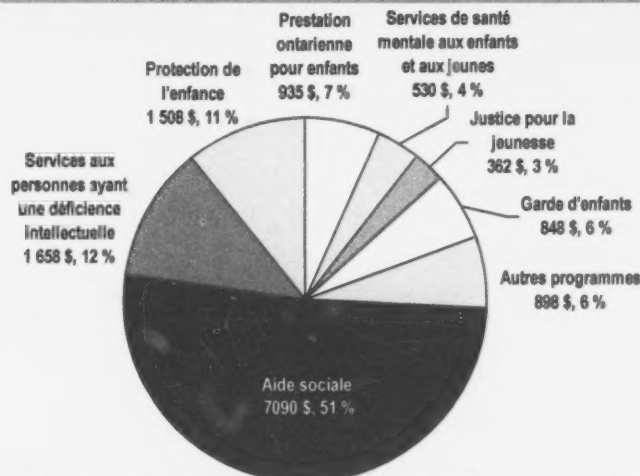
Les programmes sociaux ont une incidence considérable sur la vie des Ontariennes et des Ontariens parmi les plus vulnérables. L'aide sociale, de loin la plus grande composante du point de vue des dépenses, fournit un strict minimum de revenu et un soutien à l'emploi aux pauvres et aux personnes handicapées. Les services de protection de l'enfance, dispensés par l'entremise d'un réseau de sociétés d'aide à l'enfance, veillent à la santé et à la sécurité des enfants de l'Ontario. Les services destinés aux personnes ayant une déficience intellectuelle appuient les programmes et services locaux qui favorisent leur intégration et leur participation à la société.

Malgré la valeur indiscutable des services fournis dans le cadre des programmes sociaux, notre mandat nous oblige à examiner leur incidence financière. De 2000 à 2010, les dépenses au chapitre des programmes sociaux ont augmenté en moyenne de 6,0 % par année, ce qui dépasse de beaucoup le taux qui sera nécessaire pour rééquilibrer le budget de la province d'ici 2017-2018. De nombreux facteurs contribuent à cette situation, notamment en ce qui concerne l'aide sociale. La demande de services du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) a augmenté d'environ 5 % par année pour la même période. Le volume de cas du programme Ontario au travail (OT), pourtant assez stable depuis le début de cette même décennie, a aussi augmenté à la suite du ralentissement économique mondial de 2008-2009. Après une période durant les années 1990 où les taux d'aide sociale ont été augmentés, puis extrêmement réduits, des changements ont été apportés en 2004 qui ont eu pour effet d'augmenter les taux de 13 % sur huit ans¹. En outre, la province s'est engagée en 2008 à reprendre en charge presque toute la part municipale de l'aide sociale² dans le cadre de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services. Ensemble, ces facteurs ont favorisé la croissance des dépenses au chapitre de l'aide sociale, lesquelles ont contribué de manière considérable à la croissance générale des dépenses au titre des programmes sociaux au cours des dernières années.

¹ Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario, *Document de discussion : Enjeux et idées*, 2011, p. 11; R.D. Kneebone et K.G. White, « Fiscal Retrenchment and Social Assistance in Canada », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. 35, n° 1, 2009, p. 26.

² Seuls les frais administratifs du programme OT constitueront des frais partagés une fois que les volets d'aide financière et d'aide à l'emploi du programme OT seront entièrement pris en charge en 2018.

**GRAPHIQUE 8.1 Dépenses au titre des programmes sociaux
2010-2011 (en millions de dollars)**



Nota : Dans ce graphique, les services de garde d'enfants comprennent les services financés par le ministère de l'Éducation et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.
Source : Comptes publics de l'Ontario, 2010-2011.

Il ressort de ces faits qu'un tel niveau de croissance des dépenses n'est pas viable dans le contexte financier actuel. Pour rétablir l'équilibre budgétaire en 2017-2018, on pourrait permettre une certaine croissance des dépenses au chapitre des programmes sociaux, mais à un taux très restreint.

Recommandation 8-1 : Restreindre la croissance des dépenses au titre des programmes sociaux à 0,5 % par année.

Même à un taux de 0,5 % par année, les programmes sociaux sont l'un des rares secteurs, avec la santé et l'éducation élémentaire, secondaire et postsecondaire, pour lesquels nous recommandons la moindre augmentation des dépenses gouvernementales d'ici 2017-2018. C'est là un contraste marqué avec les réductions annuelles de 2,4 % que nous recommandons pour toutes les autres dépenses de programmes. Dans le présent chapitre, nous formulons quelques recommandations visant à fléchir la courbe des coûts. Selon la demande de services sociaux, laquelle sera déterminée en partie par les conditions économiques, ces recommandations pourraient ne pas suffire à maintenir les dépenses dans les limites proposées. Par conséquent, d'autres réformes pourraient s'avérer nécessaires. À ce sujet, nous soulignons que deux autres commissions se penchent actuellement sur les programmes sociaux, l'une étudiant l'aide sociale et l'autre le bien-être de l'enfance, et qu'elles présenteront leurs rapports plus tard en 2012.

Le défi

Il existe deux types de programmes sociaux. La plus grande part des dépenses est attribuable à des programmes obligatoires et fondés sur des droits, ce qui signifie que les prestations ou les niveaux de service sont définis dans la loi. Ces prestations et services, comme l'aide sociale et la Prestation ontarienne pour enfants (POE), représentaient les deux tiers du total des dépenses du secteur en 2010-2011.

D'autres programmes sont de nature discrétionnaire. Ces programmes n'étant pas fondés sur un droit reconnu, les clients qui y sont admissibles ne sont pas assurés de les recevoir immédiatement. Ces programmes comprennent notamment les services de santé mentale aux enfants et aux jeunes, les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, les places subventionnées dans les services de garde d'enfants et les programmes de développement de la petite enfance.

La distinction entre les programmes fondés sur un droit et les programmes discrétionnaires est importante dans le contexte financier. Lorsque la demande de soutiens dans le cadre d'un programme fondé sur un droit augmente (par exemple lorsque le nombre de dossiers d'aide sociale augmente), les crédits qui y sont affectés font de même parce que les clients ont droit à ces prestations. Les choses sont différentes pour les programmes discrétionnaires : si la demande dépasse l'offre, on dresse une liste d'attente.

Pour gérer les dépenses, en particulier celles qui sont liées aux soutiens fondés sur un droit, il faudra que le gouvernement atteigne de meilleurs résultats en fonctionnant de manière plus efficace. La conception et la prestation des programmes devront être intégrées et harmonisées entre différents ministères et agents de prestation des services. Les divers ordres de gouvernement devront travailler ensemble pour déterminer les façons les plus efficaces de dispenser des services à ceux qui en ont le plus besoin.

Pour réaliser cette intégration et cette transformation, le gouvernement devra évaluer et harmoniser ses politiques et ses modes de prestation des services en fonction des clients. Lorsqu'elles ont besoin de soutien, les personnes vulnérables et leurs familles ne se préoccupent pas de savoir quel ordre de gouvernement ou quel ministère est chargé de fournir ce soutien. Elles veulent tout simplement recevoir de l'aide, laquelle pourrait être plus accessible, mieux planifiée et dispensée de manière plus efficace.

La transformation des programmes de prestations de l'Ontario

Le gouvernement provincial dispense 45 programmes de prestations fondés sur le revenu, par l'intermédiaire de nombreux fournisseurs de services et selon différents mécanismes de financement. Par exemple, les programmes d'aide sociale sont fournis par le gouvernement provincial, les municipalités et les agents de prestation des services des Premières nations, mais ils sont principalement financés par la province. La POE est financée par le gouvernement provincial, mais administrée et versée par l'Agence du revenu du Canada. Les programmes de logement peuvent être financés par divers ordres de gouvernement et par des organismes non gouvernementaux, et ils peuvent être dispensés par des agents de prestation municipaux, provinciaux ou indépendants.

Lorsque ces activités sont mal coordonnées entre les agents de prestation, on constate souvent des lacunes et du double emploi. De nombreux programmes exigent leur propre processus de demande, appliquent différents critères de revenu à partir de diverses définitions de revenu et effectuent des versements distincts. De plus, pour certains programmes, on évalue l'admissibilité une seule fois alors que pour d'autres on le fait chaque mois. Par conséquent, les tâches administratives se répètent de manière inutile entre divers programmes, ce qui crée des inefficiences. Et les personnes dans le besoin doivent s'y retrouver dans un dédale complexe de points d'accès aux soutiens qui leur sont essentiels, ce qui constitue un grave problème d'accessibilité des services.

La grande diversité des modèles de prestation de programmes et des critères d'admissibilité peut entraîner d'autres conséquences fortuites. De nombreux programmes sociaux sont universels, alors que d'autres sont fondés sur le revenu et d'autres encore, sur des besoins particuliers. Ces disparités dans les critères d'admissibilité peuvent entraîner un manque d'équité et ériger des obstacles à l'emploi ou à de meilleurs revenus. Dans le contexte de l'aide sociale, c'est ce qu'on appelle le « piège de l'aide sociale », une situation dans laquelle les personnes risquent de perdre des soutiens, que ce soit sur le plan du revenu ou des prestations en nature, comme le Programme de médicaments de l'Ontario (PMO), peu après avoir trouvé un emploi ou lorsqu'elles atteignent un certain seuil de revenu.

Il est possible de gérer ces programmes de manière plus efficiente :

- On pourrait centraliser l'évaluation du revenu et le versement des prestations.
- Une bonne partie du traitement des demandes, de l'évaluation de l'admissibilité et du versement des prestations pourrait être automatisée.
- L'automatisation pourrait accroître la transparence et l'uniformité de la vérification du revenu.
- Le regroupement des programmes et la normalisation des critères d'admissibilité entre des programmes semblables pourraient réduire les obstacles à l'emploi.

Des mesures efficaces ont été prises pour simplifier l'accès aux programmes de prestations de l'Ontario qui sont fondés sur le revenu. En mars 2011 a été lancé le Répertoire des prestations et des programmes d'aide de l'Ontario, lequel permet d'accéder à un même endroit à des renseignements sur plus de 40 programmes et crédits d'impôt, classés selon le segment de population et le genre de prestations. De la même façon, le ministère des Services sociaux et communautaires a récemment lancé un nouveau guichet unique d'accès aux services et soutiens destinés aux personnes ayant une déficience intellectuelle, où les clients peuvent obtenir de l'information sur les ressources communautaires et utiliser un processus normalisé pour demander des services et soutiens financés par la province. Il faudrait continuer sur cette lancée. Le gouvernement devrait agir pour améliorer l'accès des clients en créant un point d'accès unique aux prestations et une interface coordonnée pour les clients.

Il est impératif que l'on améliore le fonctionnement, l'administration et l'équité du vaste éventail de systèmes ontariens de prestations si l'on veut assurer un soutien solide aux clients qui en ont le plus besoin. Il faudrait recueillir des données plus nombreuses et plus fiables mesurant les résultats pour les clients afin de déterminer l'efficacité des programmes et de comprendre l'interaction entre les divers

programmes, tout en prenant bien soin de continuer à respecter la confidentialité des renseignements personnels et à protéger la vie privée. La transformation du fonctionnement du système de prestations de l'Ontario selon un modèle pleinement intégré représente néanmoins une occasion évidente d'améliorer l'efficacité des programmes tout en en réduisant les coûts à long terme.

Recommandation 8-2 : S'orienter énergiquement vers un système de prestations pleinement intégré qui aurait pour effet de simplifier l'accès et d'améliorer les résultats pour les clients, tout en accroissant sa viabilité financière grâce à une plus grande efficacité des programmes et à la réduction des frais administratifs.

Recommandation 8-3 : Un système de prestations pleinement intégré devrait favoriser l'efficience en utilisant, à tout le moins, les méthodes suivantes : centralisation de l'évaluation du revenu et du versement des prestations; automatisation du traitement des demandes, de l'évaluation de l'admissibilité et du versement des prestations; automatisation de la vérification du revenu; regroupement de l'exécution des programmes; normalisation des critères d'admissibilité.

Recommandation 8-4 : Recueillir les renseignements nécessaires pour fournir et évaluer un système de prestations pleinement intégré en prenant soin de continuer à respecter la confidentialité des renseignements personnels et à protéger la vie privée.

L'aide sociale

Nous avons abordé la question de l'aide sociale de manière différente que les autres secteurs de politiques puisque la Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario (Commission SAS), sous la direction de Frances Lankin et de Munir Sheikh, est déjà profondément engagée dans l'étude de cette question³. Cependant, le rapport final de la Commission SAS ne doit être publié que plus tard en 2012, bien après l'achèvement du présent rapport. Vu l'énorme incidence que l'aide sociale a sur les finances provinciales, nous devons nous aussi proposer des recommandations dans le cadre de notre mandat.

Nous nous sommes attachés à appliquer les mêmes thèmes que ceux qui ont guidé notre étude de tous les secteurs, comme la recherche d'économies découlant d'une plus grande efficience dans l'administration et la prestation de services, la rationalisation de l'encadrement des services par diverses autorités et le passage d'une évaluation fondée sur les ressources mises en oeuvre à une évaluation fondée sur les résultats atteints. Cependant, nous ne prétendons aucunement traiter de tous les aspects de l'aide sociale nécessitant une réforme dans nos recommandations; nous nous en remettons plutôt à nos collègues de la Commission SAS à cet égard et leur offrons tout notre appui. Par exemple, nous disons bien peu de choses sur la structure et le niveau des prestations. Nous sommes bien conscients du fait que nous nous en remettons à eux non seulement pour élargir la portée de l'examen au-delà des sujets que nous avons nous-mêmes abordés, mais aussi pour approfondir l'analyse, même dans les domaines pour lesquels nous avons formulé des recommandations. Les programmes d'aide sociale sont très complexes et nous n'avons ni les ressources ni le temps nécessaires pour analyser entièrement les répercussions possibles de nos réformes sur le coût et la qualité de ces programmes, bien qu'elles nous semblent prometteuses.

³ Pour de plus amples renseignements, voir <http://www.socialassistancereview.ca/accueil>.

Enfin, bien que nous soyons convaincus que nos suggestions permettront de maîtriser la courbe des coûts, nous reconnaissons qu'elles pourraient ne pas suffire à maintenir la croissance annuelle des dépenses au plafond de 0,5 % recommandé si la demande de services continue à augmenter sensiblement. Nous demandons respectueusement les points de vue de la Commission SAS à ce sujet également.

Le secteur de l'aide sociale comprend deux programmes, soit le POSPH, dispensé par la province, et le programme OT, dispensé à l'échelon local⁴. Les bénéficiaires du POSPH et du programme OT sont admissibles à l'assurance-médicaments en vertu du PMO, ainsi qu'à d'autres prestations. Le nombre de cas du programme OT, qui fournit un soutien du revenu temporaire, est très étroitement lié aux conditions économiques, comme le chômage; le nombre de cas du POSPH est moins touché par ces conditions. Les changements de politiques touchant les critères d'admissibilité et les formalités administratives peuvent aussi influencer considérablement sur la demande, comme on l'a vu lorsque les critères d'admissibilité ont été resserrés au milieu des années 1990⁵.

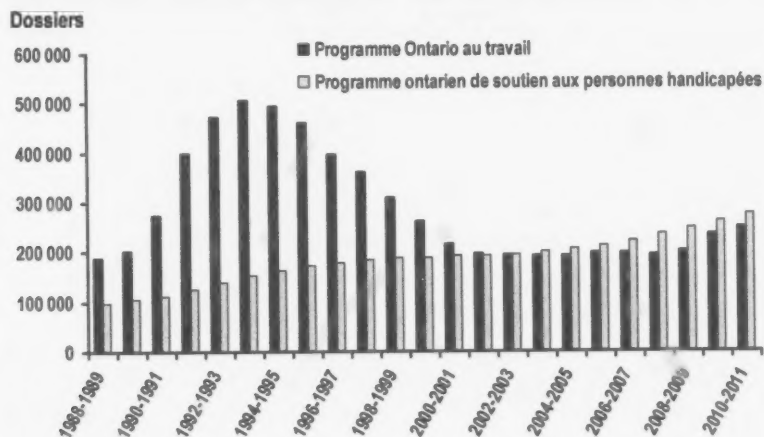
Depuis le milieu de la décennie 1990, le volume de cas du POSPH a augmenté d'environ 5 % par année. Les facteurs contribuant à cette augmentation comprennent les changements survenus dans les conditions économiques, les modifications de politiques qui ont créé un incitatif financier encourageant les clients à passer du programme OT au POSPH ainsi que l'élargissement de la définition de « personne handicapée », principalement à la lumière de certaines décisions des tribunaux⁶. Par conséquent, le nombre de dossiers du POSPH a dépassé celui du programme OT, et ce, malgré le récent ralentissement économique (comme l'illustre le graphique ci-dessous).

⁴ Pour le programme OT, en janvier 2011, les agents de prestation comprenaient 37 gestionnaires de services municipaux regroupés, 10 conseils d'administration des services sociaux de district et 100 Premières nations.

⁵ R.D. Kneebone et K.G. White, *op. cit.*, p. 33.

⁶ Par exemple, un tribunal a récemment rendu une décision selon laquelle le gouvernement contrevenait au *Code des droits de la personne* de l'Ontario en ne reconnaissant pas la toxicomanie, telle que la dépendance à l'alcool ou aux drogues, comme critère suffisant pour considérer une personne comme « personne handicapée » au sens des mesures législatives régissant le POSPH.

GRAPHIQUE 8.2 Tendances relatives aux dossiers d'aide sociale



Source : Document de discussion : *Enjeux et idées*, Commission d'examen du système d'aide sociale en Ontario, juin 2011.

Si on ne changeait pas les politiques, il y aurait lieu de prévoir une croissance des dépenses d'environ 5 % par année au chapitre de l'aide sociale. Pour limiter la croissance à 0,5 % par année, il faudrait réduire les dépenses totales d'aide sociale de plus de 2 milliards de dollars par année d'ici 2017-2018 comparativement à nos projections en cas de statu quo.

Notre examen a révélé des faits indiquant que le maintien de deux programmes d'aide sociale distincts dispensés par deux ordres de gouvernement entraîne une hausse des coûts et une réduction de la qualité des services. Comparativement à un programme unique, il y a des chevauchements administratifs manifestes, et les écarts dans les niveaux de prestations des deux programmes peuvent mener à des résultats inéquitables. Une meilleure coordination pourrait entraîner des avantages sur le plan du financement et de la qualité, mais comme nous l'avons mentionné pour d'autres secteurs de programmes, les mesures prises pour améliorer la coordination peuvent parfois constituer une utilisation peu efficiente du temps et d'autres ressources. En outre, et de façon plus fondamentale, le maintien continu de deux programmes distincts perpétue l'idée surannée que toutes les personnes qui sont admissibles à des prestations pour personnes handicapées sont incapables d'occuper un emploi. En réalité, 54,9 % des Ontariennes et des Ontariens âgés de 15 à 64 ans qui se définissaient eux-mêmes comme personnes ayant un handicap faisaient partie de la population active en 2006. Nous sommes convaincus que ce pourcentage pourrait et devrait être encore plus élevé⁷.

⁷ R. Miner, *People Without Jobs, Jobs Without People: Ontario's Labour Market Future*. Miner and Miner Management Consultants, téléchargé depuis http://www.collegesontario.org/research/research_reports/people-without-jobs-jobs-without-people-final.pdf.

Nous prions instamment la Commission SAS d'examiner des modèles qui permettraient d'améliorer la prestation des services et en particulier d'améliorer les services d'emploi destinés aux bénéficiaires du programme OT et du POSPH. Le regroupement du programme OT et du POSPH en un programme unique, et l'exécution de ce programme à l'échelon local pourraient être une solution prometteuse. Ce modèle réduirait les distinctions surannées entre les deux clientèles et faciliterait la liaison avec les autres services locaux. Il exigerait toutefois une réforme afin de mieux utiliser les services d'emploi offerts par Emploi Ontario (EO).

Il faudrait envisager avec la même attention la meilleure façon d'intégrer Emploi Ontario dans le système d'aide sociale. Cette intégration est indispensable, que le programme OT et le POSPH continuent d'être dispensés de manière distincte ou qu'ils soient regroupés et dispensés à l'échelon local. Un système efficace d'aiguillage par les chargés de cas est essentiel à cet égard.

Grâce à l'intégration des services d'aide sociale et d'EO, tous les chercheurs d'emploi recevraient les services de la même entité, ce qui réduirait la dévalorisation sociale que subissent souvent les bénéficiaires de l'aide sociale. En outre, il est évident que l'on pourrait réaliser des économies d'échelle si le même service d'emploi appuyait toutes les personnes qui cherchent du travail.

Recommandation 8-5 : La Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario devrait examiner des modèles de conception de système qui permettent de dispenser des services plus efficaces et de meilleure qualité aux bénéficiaires de l'aide sociale. Dans le cadre de cet examen, elle devrait envisager la possibilité que le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées soient regroupés, et que le programme ainsi unifié soit dispensé à l'échelon local. Elle devrait également étudier une intégration plus poussée des services d'emploi disponibles par l'intermédiaire d'Emploi Ontario.

Un programme plus efficace et de meilleure qualité devrait :

- être intégré dans d'autres services dispensés par les municipalités (p. ex., garde d'enfants et logement social);
- établir des liens plus structurés avec EO en vue d'une intégration plus poussée (voir le chapitre 9, Services d'emploi et de formation);
- exécuter des tâches transactionnelles par l'intermédiaire de ServiceOntario lorsque la valeur ajoutée d'une telle mesure est évidente;
- mettre un accent accru sur le soutien du retour sur le marché du travail, lorsque c'est approprié.

Il y a deux autres éléments que nous aimerions voir dans les programmes d'aide sociale, mais pour lesquels nous devons reconnaître qu'il faudrait des travaux beaucoup plus approfondis avant de pouvoir formuler des recommandations fermes. Une fois encore, nous espérons que la Commission SAS pourra se pencher sur ces questions.

Premièrement, dans la mesure du possible, les prestations des deux principaux programmes d'aide sociale devraient être regroupées. On pourrait envisager, par exemple, un niveau commun de soutiens et de prestations de base, auquel s'ajouteraient des soutiens ciblés pour les personnes handicapées. En raison de la complexité de la configuration actuelle de ces prestations, cette tâche serait difficile, et si ce regroupement n'était pas effectué avec le plus grand soin, il pourrait en fait mener à des coûts plus élevés.

Deuxièmement, nous espérons que la Commission SAS examinera la possibilité de passer à une structure redditionnelle fondée sur un audit plutôt que sur un recours intensif aux vérifications et aux mécanismes de conformité actuellement utilisés. Nous avons été sidérés de l'énormité des ressources exigées des gouvernements et des bénéficiaires pour composer avec le système actuel, ressources qui pourraient être mieux utilisées. Cependant, nous sommes bien conscients que, pour porter fruit, un programme fondé sur un audit devrait être élaboré avec soin et comporter les vérifications et pénalités appropriées.

Évaluation initiale

On peut réaliser des gains d'efficacité et améliorer la qualité des services si on évalue en profondeur la situation des clients lorsqu'ils sont admis au programme et qu'on leur donne des soutiens bien ciblés, depuis des ressources de « libre service » jusqu'à des entretiens en tête à tête avec la personne chargée de leur cas, selon les besoins de chacun.

- Les clients nécessitant un faible degré d'intervention pourraient ne pas avoir besoin d'entretiens en tête à tête avec la personne chargée de leur cas, ou alors très rarement. Diriger ces clients rapidement vers EO et d'autres soutiens peu intensifs. Mettre l'accent sur l'utilisation judicieuse du téléphone, des outils Internet et d'autres méthodes peu coûteuses pour fournir ce soutien.
- Les clients nécessitant un fort degré d'intervention pourraient avoir besoin d'un grand nombre d'entretiens intensifs en tête à tête avec la personne chargée de leur cas. Fournir des soutiens continus durant le processus de retour à la population active.
- Les clients nécessitant un degré modéré d'intervention devraient recevoir une combinaison de soutiens de grande et de faible intensité. Nous nous attendons à ce que la majorité des clients appartiennent à ce groupe.
- Les clients qui ne peuvent raisonnablement s'attendre à participer à la population active en raison d'un handicap devraient être renvoyés à un programme national de soutien au revenu pour les personnes handicapées; nous recommandons l'établissement d'un tel programme plus loin dans le présent chapitre.

Recommandation 8-6 : Procéder à une évaluation en profondeur de la situation des personnes nouvellement admises dans le système d'aide sociale afin de définir le degré d'intervention requis pour les aider à retourner sur le marché du travail. Diriger les nouveaux clients vers les soutiens adaptés aux besoins ainsi évalués.

Emploi et formation

En mettant l'accent sur le retour des clients à la population active, le volet de l'aide sociale portant sur l'emploi et la formation devient encore plus crucial. Le chapitre 9, Services d'emploi et de formation, met en relief les initiatives entreprises récemment pour intégrer les services d'emploi et de formation dans le cadre d'EO. Cependant, on pourrait vraisemblablement tirer d'autres avantages d'une intégration plus poussée des services d'emploi fournis par l'intermédiaire du programme OT et du POSPH dans les services d'EO. Une telle intégration réglerait les problèmes de chevauchement et de double emploi; elle améliorerait sans doute le service à la clientèle et les résultats pour les clients; elle pourrait réduire les coûts des services d'emploi et le recours à l'aide sociale. À titre d'exemple, ces services comprennent le soutien à la recherche d'emploi, des programmes d'expérience de travail, la formation professionnelle, le soutien au travail indépendant, l'évaluation des participants et le placement dans des entreprises.

Recommandation 8-7 : Rationaliser les autres services d'emploi et de formation, et les intégrer dans Emploi Ontario, y compris la plus grosse part du volet emploi et formation du programme d'aide sociale, en suivant une progression judicieuse.

Bien des personnes ayant un handicap peuvent et veulent travailler. Pourtant, nous commençons tout juste à comprendre ce qu'il faut faire pour aménager le milieu de travail afin de répondre aux besoins des personnes ayant un handicap physique, et nous sommes encore bien loin de le faire quand il s'agit de personnes ayant un trouble de santé mentale.

Recommandation 8-8 : Préparer et soutenir les personnes handicapées qui entrent sur le marché du travail. Collaborer avec les employeurs et collègues de ces personnes pour mieux comprendre ce dont elles ont besoin et leur offrir les adaptations nécessaires en milieu de travail.

Relations fédérales-provinciales

Au Canada, environ 22 % des personnes ayant un handicap grave ou très grave reçoivent actuellement de l'aide sociale. La plupart d'entre elles ne sont pas aptes au travail ou n'ont que des liens précaires avec la population active rémunérée. Pour ces personnes, un programme national garantissant un revenu de base serait plus utile et plus approprié qu'un programme d'aide sociale⁸.

Un nombre croissant d'organismes ont critiqué le programme fédéral d'assurance-emploi (AE) parce qu'il ne répond pas aux besoins du marché du travail moderne. En 2010, les Ontariens et Ontariennes ont versé environ 40 % des cotisations d'AE; pourtant, ils n'ont reçu que 32 % des prestations et 31 % des fonds affectés à la formation. On ignore au juste dans quelle mesure la réforme du système d'AE pourrait réduire les pressions exercées sur le budget d'aide sociale de l'Ontario. Il est toutefois clair que les chômeurs de l'Ontario, à l'heure actuelle, ne reçoivent ni un soutien du revenu équitable ni des possibilités de formation appropriées pour faciliter leur retour sur le marché du travail. De plus, une proportion croissante de personnes qui sont soit de nouveaux travailleurs (nouveaux immigrants), soit des jeunes occupant des emplois atypiques (tels que des emplois à temps partiel, des emplois multiples, des emplois temporaires) ne sont pas admissibles à l'AE⁹. Si elles étaient mises en oeuvre,

⁸ M. Mendelson, K. Battle, S. Torjman et E. Lightman, *A Basic Income Plan for Canadians with Severe Disabilities*, Caledon Institute for Social Policy, 2010.

⁹ *Making it work, Final Recommendations of the MOWAT Centre Employment Insurance Task Force*, 2011.

les recommandations finales du groupe de travail sur l'AE du Mowat Centre amélioreraient grandement la situation.

Recommandation 8-9 : Réclamer des réformes fédérales sur deux questions principales :

- travailler avec les autres provinces et le gouvernement fédéral pour établir un programme national de soutien du revenu pour les personnes handicapées qui sont peu susceptibles de réintégrer les rangs de la population active;
- mettre en oeuvre les recommandations finales du groupe de travail sur l'assurance-emploi du Mowat Centre.

Affectation des économies supplémentaires à des mesures ciblées d'aide sociale

Si on arrivait à restreindre la hausse des dépenses au chapitre des programmes sociaux à un taux inférieur à la cible de 0,5 %, que ce soit grâce à la réforme des politiques ou à une demande réduite de programmes sociaux, ou pour toute autre raison, les économies supplémentaires devraient être utilisées pour procéder à des réformes visant à éliminer les obstacles qui empêchent le retour au travail. À cette fin, on pourrait considérer trois secteurs particuliers.

Pour avoir droit à l'aide sociale, les demandeurs doivent se départir de toute liquidité au-delà d'un certain montant. Ce seuil varie selon la catégorie de demandeur (personne seule, non handicapée, etc.). Cependant, les plafonds de liquidités permises dans le cadre du programme OT ont été extrêmement rabaissés vers le milieu des années 1990 et ont à peine été relevés depuis. En décembre 2011, par exemple, un bénéficiaire du programme OT, seul soutien de famille ayant un enfant, avait le droit de conserver tout au plus 1 645 \$ en liquidités, ce qui est moins que le coût estimatif d'un déménagement pour aller d'une maison d'hébergement à un studio des plus simples¹⁰. Priver les bénéficiaires des moyens les plus rudimentaires d'échapper au « piège de l'aide sociale » va à l'encontre du principe même du programme.

Deuxièmement, dans le chapitre 5, Santé, nous parlons des réformes au PMO en vue de déterminer l'admissibilité au PMO seulement en fonction du revenu et non de l'âge, ou, ce qui nous concerne davantage dans le présent chapitre, de l'état de bénéficiaire de l'aide sociale. À l'heure actuelle, tous les membres du groupe de prestataires (c'est-à-dire le bénéficiaire et les personnes à sa charge) ont droit au PMO pour tous les mois où ils sont admissibles à l'aide sociale, mais perdent cet avantage (ainsi que d'autres prestations prolongées pour services de santé) peu après avoir trouvé un emploi. La perte de ces prestations prolongées pour services de santé constitue un facteur dissuasif d'importance, ce qui resserre l'emprise du « piège de l'aide sociale ».

Toute mesure sérieuse prise pour traiter de ces deux questions absorberait sans doute toute économie réalisée par le maintien de la hausse des dépenses à un niveau inférieur au taux annuel recommandé de 0,5 %. Si, contre toute attente, il restait des fonds, nous recommandons que les montants d'aide sociale pour les besoins essentiels et le logement soient augmentés pour combler toute lacune. Cependant, toute modification de ces montants devrait être fondée sur des données probantes.

¹⁰ J. Stapleton, *Why Don't We Want the Poor to Own Anything?* George Cedric Metcalf Charitable Foundation, Toronto, 2009.

Recommandation 8-10 : Si la croissance des dépenses pour les programmes de services sociaux était maintenue à moins de 0,5 % par année, réaffecter ces économies dans le secteur de l'aide sociale, en accordant la priorité aux objectifs suivants :

- relever les limites des liquidités permises dans les critères d'admissibilité à l'aide sociale;
- lier certaines prestations (à commencer par le Programme de médicaments de l'Ontario) au niveau de revenu plutôt qu'à l'état de bénéficiaire de l'aide sociale afin de désamorcer « le piège de l'aide sociale »;
- s'il restait encore des fonds, hausser les montants pour les besoins essentiels et le logement.

Le bien-être de l'enfance

Comme nous l'avons fait dans le cas de l'aide sociale, nous avons abordé la question du bien-être de l'enfance de manière différente que la plupart des autres secteurs de politiques par respect pour les travaux poursuivis par la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance, qui a reçu en novembre 2009 un mandat de trois ans¹¹. Les rapports et documents qu'elle a déjà publiés correspondent aux thèmes explorés dans le présent rapport, comme la recherche constante de moyens d'économiser et la nécessité d'élaborer des politiques en se fondant sur des faits démontrés. Le maintien du taux annuel de croissance des dépenses à 0,5 % constituera néanmoins un défi immense pour un secteur dont le taux de croissance annuel se situe à 5 % en moyenne pour les huit dernières années. Toute solution devrait comprendre les trois éléments suivants : accroître les capacités des sociétés d'aide à l'enfance (SAE); mettre en oeuvre un cadre de responsabilisation axé sur les résultats plutôt que sur les ressources utilisées ou les processus; renforcer les liens entre le secteur du bien-être de l'enfance et d'autres secteurs au moyen d'une meilleure intégration des services.

Recommandation 8-11 : Poursuivre la mise en oeuvre des réformes du secteur des services de bien-être de l'enfance proposées par la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance. À cette fin, mettre à profit les réformes apportées aux sociétés d'aide à l'enfance, mettre en oeuvre une structure de responsabilité fondée sur les résultats et renforcer les liens entre le secteur du bien-être de l'enfance et les services d'autres secteurs, comme les services d'éducation, d'éducation postsecondaire, d'emploi et de formation.

La Prestation ontarienne pour enfants

La Prestation ontarienne pour enfants (POE) procure annuellement jusqu'à 1 100 \$ par enfant et elle aide environ un million d'enfants dans près de 530 000 familles. Il s'agit d'une prestation mensuelle non imposable et subordonnée au revenu qui est versée aux familles à revenu faible ou moyen ayant des enfants de moins de 18 ans.

¹¹ <http://www.sustainingchildwelfare.ca/fr/>

La POE a transformé le système de prestations pour enfants en offrant du soutien à toutes les familles à revenu faible ou moyen qui comptent des enfants, quelle que soit la source du revenu. Elle traite tous les enfants de ces familles de la même façon et aide les parents à passer de l'aide sociale au marché du travail. Auparavant, comme les prestations étaient accordées par l'entremise de l'aide sociale, les parents perdaient ces prestations pour leurs enfants et pour eux-mêmes dès qu'ils trouvaient un emploi.

Même si c'était dans le but louable de désamorcer le « piège de l'aide sociale », nous remarquons que le gouvernement s'engageait dans le budget de l'Ontario de 2011 à augmenter le niveau maximal de soutien pour le porter à 1 310 \$ par année, ce qui représentera un coût additionnel de 245 millions de dollars par année lorsque l'initiative aura été mise en oeuvre intégralement. Cependant, la Commission a recommandé d'investir toute économie découlant du maintien de la hausse des dépenses à un taux inférieur à 0,5 % dans des mesures particulières d'aide sociale; par conséquent, aucune autre augmentation de la POE ne devrait être envisagée à présent.

Recommandation 8-12 : À la lumière de la recommandation de la Commission de réinvestir toute économie découlant du maintien de la hausse des dépenses en deçà du taux recommandé de 0,5 % dans des mesures particulières d'aide sociale, le gouvernement devrait conserver le taux maximal actuel de la Prestation ontarienne pour enfants.

Autres programmes sociaux

Les programmes sociaux discrétionnaires relèvent de nombreux ministères et partenaires du secteur public et parapublic selon divers niveaux de capacité. Malgré une telle diversité, on remarque des traits communs dans ces services :

- La province finance la plupart des services, sauf quelques exceptions (p. ex., le logement social est financé par les trois ordres de gouvernement, les services de garde d'enfants réglementés sont appuyés par les municipalités et la plupart des services sociaux reçoivent un niveau modeste de soutien caritatif).
- Récemment, la province a assumé une plus grande part du financement qui incombait auparavant tant aux municipalités (p. ex., les coûts de l'aide sociale) qu'au gouvernement fédéral (p. ex., lorsqu'a été annulé le financement des services de garde d'enfants).
- On constate des tendances vers une prestation plus intégrée des services à la personne et une meilleure coopération parmi les secteurs (p. ex., réforme de la santé mentale, services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, une certaine intégration des services municipaux), mais il reste beaucoup à faire à ce chapitre.
- Malheureusement, il y a toujours des listes d'attente pour la plupart des services offerts dans le cadre de la majorité des programmes, et certaines d'entre elles s'allongent.

Étant donné que la province fournit la majorité des fonds pour les programmes sociaux, il est impératif qu'elle joue un rôle de premier plan dans la transformation de ces programmes et qu'elle collabore avec tous ses partenaires pour accroître la qualité et l'efficacité des services tout en en réduisant les coûts.

Il importe donc de définir des orientations permettant de mieux intégrer la prestation des services à la personne et l'élaboration des politiques connexes. Une telle approche est fidèle à l'objectif même de la réforme des prestations : une meilleure intégration aide à simplifier l'accès aux services et à améliorer les résultats pour les clients tout en réduisant les frais généraux.

Services de santé mentale aux enfants

Comme l'a souligné le Comité spécial de la santé mentale et des dépendances établi par l'Assemblée législative de l'Ontario, les services liés à la santé mentale et à la lutte contre les dépendances en Ontario sont fragmentés et ils relèvent de plusieurs ministères et sont dispensés dans divers types d'établissements de soins¹². Le gouvernement a pris des mesures pour réduire cette fragmentation en élaborant une vaste stratégie relative aux services de santé mentale.

Recommandation 8-13 : Réorganiser les services de santé mentale aux enfants et aux jeunes afin de regrouper les organismes, d'améliorer la prestation des services et d'en favoriser l'intégration tant au sein de ce secteur qu'avec d'autres secteurs comme les services à l'enfance, la santé, l'éducation et la justice pour la jeunesse.

Intégration des services à l'enfance

Une meilleure intégration des services destinés à l'enfance et à la jeunesse devrait également être entreprise au-delà des services de santé mentale. Comme c'est le cas pour l'harmonisation d'autres services, il est essentiel qu'il y ait une collaboration étroite entre les ministères ainsi qu'entre la province et d'autres ordres de gouvernement (particulièrement au niveau municipal). Dans ce contexte, il sera peut-être nécessaire de redéfinir ou de restructurer les rôles et les responsabilités des ministères.

Recommandation 8-14 : Intégrer les services à l'enfance pour favoriser le dépistage et l'intervention précoces.

Services aux personnes ayant une déficience intellectuelle

Dans les mesures législatives récentes régissant les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle¹³, on reconnaît que ces dernières peuvent vivre de manière autonome si elles disposent des soutiens appropriés, et que ces personnes et leurs familles voudraient un plus grand éventail de choix et une plus grande souplesse dans la sélection des soutiens répondant à leurs besoins.

Si on passait graduellement à un système où les fonds sont versés aux personnes recevant les services plutôt qu'aux organismes de services bénéficiant de paiements de transfert, on pourrait stimuler les changements au sein du secteur des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle en favorisant une démarche plus concurrentielle et axée sur le marché pour la prestation de services et de mesures de soutien fondés sur les besoins et la demande des clients. Si les personnes et les familles avaient le pouvoir d'achat leur permettant de faire un libre choix parmi les mesures de soutien à la participation communautaire, les organismes de services seraient poussés à s'adapter à ce marché.

¹² Sur le chemin du mieux-être : le plan d'action compréhensif sur la santé mentale et les dépendances à l'intention des Ontariens et Ontariennes, août 2010.

¹³ Loi de 2008 sur les services et soutiens favorisant l'inclusion sociale des personnes ayant une déficience intellectuelle, laquelle remplacera la Loi sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle lorsque toutes les dispositions auront été proclamées.

Recommandation 8-15 : Concentrer graduellement le financement des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle destiné aux programmes de soutien communautaire dans le cadre d'un seul programme de financement direct.

Justice pour la jeunesse

Le secteur de la justice pour la jeunesse a beaucoup changé depuis l'adoption en 2003 de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (Canada). La Loi mettant un accent plus marqué sur les interventions en milieu communautaire, on a constaté une diminution du recours aux établissements destinés aux jeunes contrevenants, dont certains, même s'ils sont sous-utilisés, exigent des investissements considérables au titre des immobilisations pour continuer de fonctionner. Les établissements actuels du système de justice pour la jeunesse devraient être évalués de façon régulière pour déterminer dans quelle mesure ils contribuent à atteindre les objectifs fondamentaux du secteur. Lorsqu'on peut démontrer une capacité excédentaire et l'existence de solutions plus efficaces, on devrait procéder à des fermetures stratégiques et utiliser les biens libérés à des fins plus productives ou s'en départir.

Recommandation 8-16 : Réduire la capacité excédentaire dans le système de justice pour la jeunesse par des fermetures stratégiques d'établissements.

Contributions du secteur à but non lucratif

Le secteur à but non lucratif est un participant souvent oublié de l'économie canadienne. En 2007, la valeur ajoutée ou le produit intérieur brut (PIB) du secteur à but non lucratif se chiffrait à 35,6 milliards de dollars, soit 2,5 % de la totalité de l'économie canadienne. Cette part s'élevait à 7,0 % lorsqu'on y inclut les hôpitaux, les universités et les collèges, et atteignait 100,7 milliards de dollars en 2007¹⁴. Sans compter les hôpitaux, les collèges et les universités, le secteur à but non lucratif emploie 600 000 personnes et compte plus de 5 millions de bénévoles, et il appuie tout un éventail de secteurs, notamment la santé, l'éducation, l'environnement et les services sociaux en Ontario. Ces mêmes organismes à but non lucratif ont des revenus annuels de 29 milliards de dollars, dont 45 % proviennent du revenu gagné, 29 % des subventions et contrats de service des gouvernements fédéral et provincial, et 26 % de dons et d'autres sources¹⁵.

¹⁴ Statistique Canada, *Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat*, n° 13-015-X au catalogue, téléchargé depuis <http://www.statcan.gc.ca/pub/13-015-x/13-015-x2009000-fra.pdf>.

¹⁵ Imagine Canada, *Le secteur sans but lucratif et bénévole de l'Ontario : Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, fiche-info, 2005, téléchargé depuis http://library.imaginecanada.ca/files/nonprofitscan/fr/enonb/factsheet_voluntary_sector_ontario_fr.pdf.

La plupart des organismes à but non lucratif (53 %) de l'Ontario sont entièrement gérés par des bénévoles et n'ont pas de personnel rémunéré¹⁶. Nous ne devons pas sous-estimer la contribution qu'apportent les bénévoles dans le domaine des soins aux personnes âgées, du recyclage professionnel des chômeurs, de l'éducation des enfants et de la protection de l'environnement. Il faudrait prendre des mesures pour veiller à ce que ces organismes continuent à obtenir des fonds. On pourrait cependant encore améliorer les choses en rationalisant l'administration et en veillant à ce que les cadres de responsabilité soient axés sur les résultats. De plus, des ententes pluriannuelles pourraient aider à créer des cycles budgétaires prévisibles pour les organismes à but non lucratif.

Recommandation 8-17 : Réformer les modèles de financement du secteur à but non lucratif en vue d'accroître la souplesse et de réduire les frais administratifs en mettant l'accent sur l'évaluation des résultats obtenus plutôt que sur les ressources utilisées.

Il y aurait également lieu d'améliorer la réceptivité du gouvernement à l'égard du secteur à but non lucratif. La Commission remarque le précédent créé par l'initiative L'Ontario propice aux affaires, laquelle a créé un guichet unique permettant aux entreprises de communiquer avec tous les ministères. Nous sommes convaincus qu'un modèle semblable serait utile au secteur à but non lucratif, qui est tout aussi diversifié que le secteur privé.

Recommandation 8-18 : Établir un point d'accès unique au sein du gouvernement destiné au secteur à but non lucratif afin d'améliorer et d'élargir les relations entre les ministères qui concluent des contrats avec le secteur à but non lucratif, en s'inspirant du modèle utilisé pour l'initiative L'Ontario propice aux affaires.

Obligations à impact social

Les organismes à but lucratif et non lucratif pourraient adopter de nouvelles approches pour atteindre des objectifs sociaux de façon plus efficiente. Les obligations à impact social en sont un bon exemple. Selon ce modèle, le gouvernement conclut un contrat avec un organisme partenaire pour dispenser un service particulier, le paiement étant assujéti à l'amélioration de certains résultats sociaux. Si le résultat visé est atteint, les titulaires d'obligations à impact social reçoivent du gouvernement un taux de rendement ajusté en fonction des risques, alors que le gouvernement économise puisque les résultats améliorés évitent des charges futures. Le Royaume-Uni a mis en oeuvre un projet pilote, le mieux connu jusqu'à présent, dans le domaine de la justice pénale, à Peterborough (R.-U.); les premiers résultats sont prometteurs¹⁷.

Recommandation 8-19 : Entreprendre des projets pilotes utilisant des obligations à impact social dans divers domaines.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Pour de plus amples renseignements, voir le site Web Social Finance : <http://www.socialfinance.org.uk/resources/social-finance>.

Système actuel

Transformation

Système transformé

Approche générale

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Axé sur les transactions, avec peu de renseignements sur les résultats pour le client • Labyrinthe complexe de programmes qui crée des obstacles à l'accès • Pas de renseignements clairs sur la façon dont les programmes répondent aux besoins des clients • Services financés et dispensés de façon non uniforme à l'échelle de la province | <ul style="list-style-type: none"> • Programmes axés sur les clients qui procurent des services et prestations équitables aux groupes de clients dans des circonstances similaires • Coordination améliorée ou programmes regroupés, donnant lieu à moins de chevauchements, à plus d'économies et à de meilleurs résultats pour les clients • Accès simplifié et transparent par l'entremise d'un éventail de moyens (p. ex., sites Web) • Meilleure collecte de données pour vérifier si les programmes répondent bien aux besoins des clients • Regroupement des services administratifs, selon un modèle commun de prestation des services |
|---|---|

Services sociaux

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Planification et prestation fragmentées, programmes fonctionnant de façon indépendante • L'aide sociale comporte de nombreux programmes, dont les effets combinés peuvent créer des obstacles à l'égard du travail • Soutien pour la formation et l'emploi offert par de multiples organismes • Le logement social découle de plus de 20 programmes provinciaux • Les soutiens pour la garde et le développement des enfants sont fournis dans de multiples cadres, rarement intégrés | <ul style="list-style-type: none"> • Accès coordonné aux services sociaux dans la collectivité (p. ex., aide sociale, garde d'enfants, logement) • Travailleurs de première ligne formés pour l'admission liée à tous les programmes offerts; soutiens d'appoint fusionnés • Appui de la transition vers le travail grâce à des possibilités regroupées de formation et à des dispositions appropriées pour l'accès • Programmes regroupés pour le logement et l'itinérance • Programmes mieux intégrés pour les enfants d'âge préscolaire et d'âge scolaire |
|---|---|

Bien-être de l'enfance

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Services dispensés par 53 sociétés d'aide à l'enfance • Mode de financement historique axé sur le volume qui peut créer des incitatifs contradictoires nuisant aux résultats obtenus par les clients • Plusieurs systèmes d'information désuets avec diverses définitions des processus administratifs, rendant la comparaison des services difficile à l'échelle de la province | <ul style="list-style-type: none"> • Moins d'organismes dispensant des services mieux intégrés et plus efficaces • Mode de financement fondé sur les résultats pour les clients, doté de facteurs d'incitation et de dissuasion appropriés • Système d'information provincial unique utilisant des définitions normalisées des processus administratifs et des résultats visés pour les clients • Liens améliorés vers d'autres systèmes de services, dont l'éducation, l'éducation postsecondaire et la formation |
|--|--|

Système actuel**Transformation****Système transformé**

Santé mentale des enfants et des jeunes	
<ul style="list-style-type: none">• Services fragmentés, dispensés par 260 organismes communautaires et 17 programmes de consultation externe dans un hôpital, et soutiens offerts à un certain nombre de centres de détention ou de garde en milieu fermé pour les jeunes ayant des démêlés avec la justice• Longues listes d'attente• Information inadéquate sur les endroits où on peut obtenir de l'aide• Croissance des coûts liés aux troubles de santé mentale, ayant une incidence économique considérable	<ul style="list-style-type: none">• Meilleure coordination grâce à des définitions et processus de demande normalisés• Prestation intégrée des services, touchant notamment les communications avec les clients, l'admission, l'admissibilité et la détermination des droits, ainsi que les paiements• Gouvernance et responsabilité rationalisées• Intervention précoce efficace, afin d'atténuer le risque que les coûts d'un problème de santé mentale deviennent insoutenables• Rôles et responsabilités clairs à l'échelle des systèmes d'éducation, de santé et de services aux enfants
Services aux personnes ayant une déficience intellectuelle	
<ul style="list-style-type: none">• Plus de 370 organismes offrent des services en établissement et du soutien pour l'intégration communautaire avec divers moyens d'évaluer les besoins et d'établir le financement• Longues listes d'attente• Par le passé, manque d'uniformité quant à l'admissibilité en Ontario – nouveau point de contact unique pour l'accès aux services des nouveaux clients, depuis juillet 2011• Manque d'uniformité quant à la prestation de services – manque de choix, interruptions des services entre les différents stades de la vie, préoccupations quant à la qualité	<ul style="list-style-type: none">• Achèvement de la mise en place d'un point de contact unique pour l'accès aux services• Financement alloué en fonction des besoins évalués, à l'aide d'un modèle de financement axé sur la personne (services communautaires)• Critères d'admissibilité clairs, utilisés de façon uniforme à l'échelle de la province• Approche individualisée et axée sur la personne à l'égard de la planification et de la transition entre les stades de la vie avec un minimum d'interruptions de services; mesures d'assurance de la qualité conformes aux normes de service
Justice pour les jeunes	
<ul style="list-style-type: none">• Réseau d'établissements ou d'organismes, dont sept centres de détention ou de garde en milieu fermé pour les jeunes exploités directement, 64 bureaux de probation pour les jeunes exploités directement et 210 organismes de paiements de transfert qui sont surtout des organismes sans but lucratif• Demande à la baisse quant aux établissements de détention	<ul style="list-style-type: none">• Système davantage axé sur la communauté avec un recours moins important à la détention et un plus grand nombre de jeunes bénéficiant de la déjudiciarisation pour des infractions moins graves et participant à des programmes autres que des programmes de détention• Les économies réalisées sont réinvesties dans des mesures de prévention (p. ex., soutiens pour la santé mentale)

Chapitre 9 : Services d'emploi et de formation

Importance des services d'emploi et de formation

Une main-d'œuvre instruite et qualifiée est indispensable à une croissance économique vigoureuse et durable. Avec l'avènement de l'économie de la connaissance et l'évolution technologique, la demande de personnel hautement qualifié et adaptable ne cesse de croître. Le gouvernement joue un rôle important pour répondre à cette demande. Des études ont démontré la nécessité et les bienfaits des investissements gouvernementaux dans l'éducation et la formation. Par exemple, Riddell¹ affirme que l'intervention du gouvernement dans le développement du capital humain est justifiée tant sur le plan de l'équité que de l'efficacité. Les arguments fondés sur l'équité comprennent l'égalité des chances, la mobilité sociale et une répartition plus égale des avantages économiques.

Les arguments fondés sur l'efficacité pour justifier l'intervention du gouvernement reposent sur trois principes :

- Elle fait en sorte que l'on tienne compte des avantages pour toute la société lorsqu'on évalue l'éducation et la formation.
- Elle permet de compenser les défaillances des marchés des crédits.
- Elle atténue la difficulté de juger de la qualité des programmes d'éducation et de formation.

Le vieillissement de la population, le ralentissement de la croissance de la population active et l'intensification de la concurrence sur la scène mondiale augmentent l'importance du perfectionnement professionnel, de la formation en milieu de travail et de l'apprentissage continu. Par exemple, les besoins en matière de littératie ont évolué et augmenté au fil du temps à la suite de changements fondamentaux dans l'économie. De nos jours, savoir lire et écrire ne suffit plus, les gens doivent souvent posséder des aptitudes analytiques, mathématiques, technologiques et informatiques pour occuper des fonctions de plus en plus complexes.

Les programmes d'emploi et de formation sont des outils importants qui permettent aux travailleurs d'acquérir les compétences nécessaires pour occuper les postes disponibles en assurant une meilleure concordance entre la formation et le marché de l'emploi. Des programmes de formation efficaces offerts par les gouvernements permettent à beaucoup de travailleurs déplacés de se perfectionner et de trouver un travail mieux rémunéré.

¹ W.C. Riddell, « Investing in Human Capital: Policy Priorities for Canada », in J. Leonard, C. Ragan et F. St-Hilaire (dir.), *A Canadian Priorities Agenda: Policy Choices to Improve Economic and Social Well-Being*, Institut de recherche en politique publique, 2008, p. 13-55.

Défis associés au marché du travail en Ontario

L'Ontario a été particulièrement touché par la récente récession mondiale, ayant subi 60 % des pertes d'emploi enregistrées au Canada en 2009. Même avant le début de cette récession, l'économie provinciale était confrontée à des défis qui continuent d'entraver la création d'emplois, notamment une forte hausse du dollar canadien, des prix énergétiques historiquement élevés, l'intensification de la concurrence des pays émergents et l'affaiblissement de l'économie américaine. Par exemple, le secteur de la fabrication a perdu des emplois pendant six années consécutives, ayant atteint en 2010 son taux d'emploi le plus bas depuis 1976. La disparition des emplois dans les secteurs de la fabrication et des ressources, dont la foresterie, a contribué à la hausse du chômage chez les travailleurs de longue date qui sont nombreux à avoir du mal à retrouver du travail.

Même si on constate une reprise de la croissance de l'emploi en Ontario, tous les postes perdus pendant la récession ayant été récupérés, les jeunes, les immigrants récents et les Autochtones continuent d'être en état précaire. La récession a aggravé davantage leur situation sur le marché du travail, mais ils étaient déjà en grande difficulté bien avant qu'elle ne se produise, ainsi :

- Le taux d'emploi des jeunes (entre 15 et 24 ans) a baissé en 2010 pour la troisième année de suite;
- Le taux de chômage des immigrants très récents (arrivés au Canada depuis cinq ans ou moins) ne cesse d'augmenter, étant passé de 12,7 % en 2008 à 18,4 % en 2010;
- Le taux de chômage des jeunes autochtones est passé de 19,8 % en 2008 à 20,8 % en 2010;
- Le nombre de travailleurs âgés mis à pied a presque doublé, passant de 75 600 en 2006 à 141 500 en 2009;
- Le taux de chômage des femmes qui élèvent seules des enfants de moins de six ans est passé de 12,4 % en 2009 à 17,2 % en 2010;
- À peine la moitié des personnes handicapées âgées de 15 à 64 ans font partie de la population active (54,9 % en 2006).

La pénurie persistante de débouchés sur le marché du travail pour ces groupes et les articles dans les médias faisant état du déséquilibre des compétences et de postes non comblés indiquent que la structure actuelle de prestation des programmes a besoin d'importantes améliorations.

Services d'emploi et de formation fournis par les ministères de l'Ontario

L'Ontario offre un vaste éventail de services d'emploi et de formation par l'entremise du ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU) et d'autres ministères, dont le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration et le ministère des Services sociaux et communautaires.

Le MFCU administre l'essentiel de ces services par l'entremise de son réseau de programmes d'emploi et de formation, Emploi Ontario (EO). Emploi Ontario a été créé par suite du regroupement de plusieurs programmes fédéraux et provinciaux lorsque l'Entente Canada-Ontario sur le développement du marché du travail (EDMT) de 2007 a transféré à la province le contrôle de nombreux programmes d'emploi et de formation. L'organisme, qui dispose d'un budget annuel d'environ 1 milliard de dollars, sert actuellement plus d'un million de personnes, dont les employeurs, les travailleurs mis à pied, les apprentis, les travailleurs âgés, les nouveaux arrivants et les jeunes.

Le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) fournit une aide à l'emploi aux bénéficiaires de l'aide sociale par l'entremise du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) et du programme Ontario au travail. En 2010, le MSSC a consacré plus de 200 millions de dollars aux services d'emploi destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale. Le POSPH offre une aide au revenu et à l'emploi afin de permettre aux personnes handicapées et à leurs familles de vivre de manière autonome. Dans le cadre du volet d'aide à l'emploi, le programme Ontario au travail offre une aide pratique aux bénéficiaires pour qu'ils se préparent à chercher et à trouver un emploi.

Le ministère des Affaires civiles et de l'Immigration (MACI) offre des programmes afin de faciliter l'intégration des immigrants sur le marché du travail, y compris des programmes de formation relais leur permettant d'obtenir les qualifications, les compétences linguistiques et l'expérience professionnelle canadienne nécessaires pour trouver du travail dans leur domaine. Les nouveaux arrivants peuvent suivre des programmes linguistiques par l'entremise des conseils scolaires ainsi que des projets pilotes de formation linguistique spécialisée.

Par ailleurs, plusieurs autres ministères provinciaux fournissent des aides à l'emploi et à la formation, dont des stages dans la fonction publique de l'Ontario offerts aux immigrants professionnels par le ministère des Services gouvernementaux et la Stratégie Perspectives Jeunesse de l'Ontario mise en oeuvre par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.

En plus de financer des programmes directement, l'Ontario soutient la formation indirectement au moyen de crédits d'impôt, par exemple, le crédit d'impôt pour la formation en apprentissage (CIFA) et le crédit d'impôt pour l'éducation coopérative (CIEC). En 2010, le CIFA et le CIEC ont généré des montants estimatifs de 120 millions de dollars et de 25 millions de dollars respectivement pour les entreprises afin d'appuyer l'embauche et la formation. Pour plus de plus amples renseignements à ce sujet, voir le chapitre 11, Soutien des entreprises.

La myriade de programmes et services offerts par tous ces ministères indique qu'il existe des possibilités évidentes d'améliorer la prestation de ces programmes, la qualité des services offerts et la rigueur des évaluations des programmes.

Continuer à améliorer les services d'Emploi Ontario

L'Ontario a pris des mesures afin d'intégrer les services d'emploi et de formation professionnelle. En 2010, dans le cadre de son plan visant à transformer EO, le MFCU a lancé Services d'emploi, nouveau programme simplifiant les services dont la prestation n'était pas coordonnée (p. ex., les anciens services d'aide à l'emploi et le Programme des subventions salariales ciblées du gouvernement fédéral, ainsi que le programme ontarien Connexion Emploi). Le nouveau modèle Services d'emploi est un service à guichet unique offrant aux Ontariennes et Ontariens un éventail complet de services d'emploi afin de les aider à trouver et à garder un emploi.

Les clients du réseau EO ont besoin d'une aide plus ou moins poussée. La majorité des personnes sans emploi qui reçoivent des services d'EO requièrent très peu d'intervention. Les interactions avec ces personnes devraient se faire de la façon la plus efficace possible, au moyen d'outils peu coûteux qu'elles peuvent utiliser de manière autonome (comme des ressources en ligne), afin de permettre au personnel de se consacrer davantage à des dossiers nécessitant une intervention plus intensive.

Recommandation 9-1 : Cibler les efforts d'Emploi Ontario sur les personnes nécessitant des interventions complexes. Diriger de la manière la plus efficiente possible les personnes nécessitant une intervention moins intensive vers des ressources peu coûteuses qu'elles peuvent utiliser sans intermédiaire.

Rationaliser les services d'emploi et de formation à l'échelle du gouvernement

Même si l'Ontario a commencé à regrouper les services d'emploi et de formation ces dernières années, le fait qu'un aussi grand nombre de ministères offrent de tels services indique qu'il est possible de faire encore plus. Il faudrait prêter une attention particulière à la prestation de services d'emploi aux bénéficiaires de l'aide sociale et aux nouveaux immigrants. Ces services comprennent, par exemple, l'aide à la recherche d'emploi, les programmes d'expérience de travail, la formation professionnelle, l'aide au travail indépendant, et l'évaluation des participants et leur placement dans des entreprises. Si ces programmes faisaient partie d'EO, il en résulterait des gains d'efficience dans le domaine administratif, un meilleur accès aux services, une description plus claire des responsabilités de chaque organisme et une baisse des coûts des programmes.

La poursuite de ce regroupement comporte quelques défis. Premièrement, EO est encore un organisme tout jeune, ce qui signifie qu'il ne sera peut-être pas possible de regrouper d'autres programmes d'emploi et de formation d'un seul coup. Deuxièmement, même si cela présente d'autres avantages, le regroupement des services d'emploi et du volet formation des programmes fournis à l'échelon local, comme Ontario au travail, comporte ses propres obstacles. Il faudra ordonner précisément la séquence des événements pour que le regroupement de ces services et d'autres services d'emploi et de formation se fasse rapidement, mais sans diminuer la qualité des services durant la transition.

Recommandation 9-2 : Rationaliser et intégrer de façon coordonnée et progressive d'autres services d'emploi et de formation à Emploi Ontario, notamment l'essentiel des services d'emploi et de formation offerts dans le cadre de l'aide sociale, et les services d'intégration et d'établissement destinés aux nouveaux arrivants.

Dispositions fédérales-provinciales concernant les programmes d'emploi et de formation

Le gouvernement fédéral verse un financement annuel considérable à l'Ontario par l'entremise de plusieurs ententes fédérales-provinciales sur le marché du travail, dont l'Entente sur le développement du marché du travail (EDMT) et l'Entente sur le marché du travail (EMT). Chacune de ces ententes comporte ses propres exigences concernant l'admissibilité, la conception des programmes, la présentation de l'information et les responsabilités. Le tableau suivant résume les principales catégories de programmes couverts par des ententes bilatérales, les critères d'admissibilité et le montant du financement accordé.

TABEAU 9.1 Ententes fédérales-provinciales sur le marché du travail

Ententes	Admissibilité	Financement total
Entente sur le développement du marché du travail <ul style="list-style-type: none"> Assure le transfert des responsabilités relatives au financement, au personnel et à la prestation des programmes d'emploi et de formation à l'Ontario (en 2007). 	<ul style="list-style-type: none"> Principalement les bénéficiaires de l'assurance-emploi (AE). 	<ul style="list-style-type: none"> Environ 550 millions de dollars par an. Varie chaque année en fonction des indicateurs du marché du travail et de l'économie. Durée : conclue en 2005; indéfinie.
Entente sur le marché du travail <ul style="list-style-type: none"> Appuie la prestation de programmes d'emploi et de formation qui renforcent la participation sur le marché du travail des personnes non admissibles à l'AE. 	<ul style="list-style-type: none"> Personnes sans emploi non admissibles à l'AE, dont les bénéficiaires de l'aide sociale, les immigrants, et d'autres groupes importants. Travailleurs peu spécialisés (n'ayant pas de diplôme d'études secondaires ou de certification reconnue). 	<ul style="list-style-type: none"> 194 millions de dollars par an. Durée : 2008-2009 à 2013-2014.
Initiative visant les travailleurs âgés <ul style="list-style-type: none"> Accroître l'employabilité des travailleurs âgés des localités touchées par la restructuration économique. 	<ul style="list-style-type: none"> Travailleurs mis à pied âgés de 50 ans et plus (les 55 à 64 ans principalement). Villes de moins de 250 000 habitants ayant un taux élevé de chômage ou dont l'économie repose sur une seule industrie. 	<ul style="list-style-type: none"> Il s'agit d'une entente de partage de coûts portant sur un total de 58,5 millions de dollars sur une période de trois ans. Le gouvernement fédéral assume 84 % (49,1 millions de dollars) de la totalité des coûts et l'Ontario en assume 16 % (9,4 millions de dollars). Durée : 2009-2010 à 2011-2012; prolongation jusqu'en 2012-2013.
Entente sur le marché du travail pour les personnes handicapées <ul style="list-style-type: none"> Améliorer les chances d'emploi des personnes handicapées. 	<ul style="list-style-type: none"> Programmes d'emploi pour les personnes handicapées. 	<ul style="list-style-type: none"> 76,4 millions de dollars par an. Durée : 2004-2013 (prolongée plusieurs fois).

Source : ministère de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario.

Réforme complète des ententes fédérales-provinciales

Les nombreuses ententes fédérales-provinciales sur le marché du travail qui ciblent des clientèles diverses entravent non seulement l'objectif de l'Ontario de créer un modèle de prestation de services d'emploi et de formation à « guichet unique », mais génèrent aussi un processus d'élaboration de politiques fragmenté et faussé, qui repose davantage sur l'idée que se fait le gouvernement fédéral des priorités en matière d'emploi que sur les mesures adaptées aux réalités locales.

Les exigences divergentes relatives aux programmes et à l'admissibilité des bénéficiaires incluses dans ces ententes empêchent l'Ontario de maximiser les avantages associés à l'intégration des programmes et services. Par exemple, en vertu de l'EDMT, la province est autorisée à financer seulement des programmes et services « semblables » à ceux qui ont été conçus et dispensés par le gouvernement fédéral au début des années 1990. Ces dispositions empêchent inutilement l'Ontario de répondre aux besoins fluctuants du marché du travail.

En 2010, la part de l'Ontario de l'allocation de financement de la formation au titre de l'AE s'est élevée à 31 % seulement, alors qu'il comptait 42 % des chômeurs au Canada. Ces lacunes limitent l'accès aux services de formation et d'aide à l'emploi, car la plupart de ces services ne sont offerts qu'aux bénéficiaires anciens et actuels de l'AE. Si cette condition de l'EDMT était supprimée, l'Ontario pourrait financer les programmes qui répondent le mieux aux pénuries actuelles sur le marché du travail.

Le Fonds de transition et de formation stratégique (FTFS) a fourni un montant supplémentaire de 207 millions de dollars sur deux ans aux programmes visant à aider les chômeurs et les travailleurs touchés par le ralentissement économique, qu'ils soient admissibles ou non à l'AE. Avant son expiration à la fin mars 2011, le FTFS a permis à l'Ontario d'adopter des approches innovatrices pour cibler les personnes qui ont les plus grands besoins, ce qui montre bien les avantages d'une approche souple dans la conception et l'envergure des programmes.

Par ailleurs, il existe des programmes d'emploi et de formation financés et dispensés par le gouvernement fédéral pour les jeunes, les personnes handicapées et les Autochtones, qui ne font pas partie des ententes bilatérales en vigueur.

- La Stratégie emploi jeunesse (SEJ) offre divers programmes aux jeunes âgés de 15 à 30 ans.
- Le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées verse des fonds aux organismes qui aident les personnes à se préparer à intégrer le marché du travail ainsi qu'à trouver et à conserver un emploi.

Cette structure de fonctionnement génère des inefficacités administratives, complique les choses pour les intervenants et les fournisseurs de services et déconcerte les bénéficiaires éventuels.

Recommandation 9-3 : Prôner la mise en place d'une entente de formation unique et complète pour remplacer les nombreuses ententes fédérales-provinciales de financement des services d'emploi et de formation en vigueur actuellement, dont beaucoup sont sur le point d'arriver à expiration.

La nouvelle entente :

- devrait comprendre les responsabilités résiduelles du gouvernement fédéral relatives aux jeunes et aux personnes handicapées en plus des domaines déjà couverts par les ententes actuelles.
- devrait donner à la province la latitude dont elle a besoin pour qu'elle puisse intégrer ces services à EO, déterminer les besoins fluctuants du marché du travail et y répondre, et innover en entreprenant des projets pilotes à petite échelle;
- ne devrait en aucun cas comprendre de critères portant sur l'admissibilité à l'AE.

Renforcer l'information sur le marché du travail et les politiques fondées sur des preuves

Un thème récurrent du présent rapport est la nécessité d'élaborer des politiques et des programmes en se fondant sur une base valable de preuves. À l'heure actuelle, les programmes d'emploi et de formation ne sont pas structurés de manière stratégique ni évalués de manière cohérente par rapport aux facteurs de réussite du marché du travail, à des objectifs précis ou à des indicateurs de rendement associés aux résultats. L'information sur le marché du travail doit être améliorée à deux égards.

Premièrement, l'Ontario doit améliorer la façon dont elle surveille les résultats. La plupart des mécanismes d'évaluation des programmes mettent l'accent sur les indicateurs de services (p. ex., clientèle desservie, taux de satisfaction) plutôt que sur les résultats eux-mêmes. Malgré l'importance de la satisfaction de la clientèle et de la productivité, ces deux éléments ne peuvent se substituer aux mesures de réussite que sont la durée de l'emploi, le taux de rémunération, la croissance, et ainsi de suite. Les principaux indicateurs de réussite devraient être déterminés d'après les pratiques exemplaires utilisées par d'autres instances et décrites dans la littérature. Les indicateurs varieront probablement en fonction des programmes de formation, mais nous devons faire notre possible pour éviter les différences mineures afin de minimiser les coûts administratifs et de permettre les comparaisons entre programmes. Il faudra évaluer régulièrement le rendement des programmes à l'aide des données recueillies pour étayer les futurs changements nécessaires à l'amélioration constante de l'efficacité.

Deuxièmement, les lacunes dans les données empêchent l'Ontario de cibler stratégiquement ses investissements sur les programmes d'emploi. L'Enquête sur la population active fournit des données mensuelles sur les personnes qui travaillent, mais jusqu'à très récemment il n'existait pas d'étude équivalente sur les emplois qui doivent être comblés. Une meilleure connaissance des pénuries de main-d'oeuvre pourrait jeter de la lumière sur la façon d'améliorer l'efficacité des services d'emploi et de formation.

Faisant fond sur ses travaux antérieurs², Statistique Canada a publié le 24 janvier 2012 des données sur les postes vacants, lesquelles comprennent des estimations nationales, provinciales et territoriales sur le nombre de postes vacants et le ratio chômeurs-postes vacants, selon le secteur (et la taille d'entreprise). Cette première mesure est encourageante. Toutefois, étant donné la diversité des besoins des marchés du travail régionaux, l'Ontario devrait prôner la collecte de données infraprovinciales, ce qui permettrait d'améliorer l'efficacité des processus de prise de décision et d'élaboration des politiques relatifs aux programmes.

Recommandation 9-4 : Établir un lien plus évident entre les programmes d'emploi et de formation et les résultats évalués. Il faut également améliorer la collecte de données.

Recommandation 9-5 : Prôner la collecte de données infraprovinciales lors des futures enquêtes fédérales sur les postes vacants. Tirer parti des données sur les postes vacants afin d'étayer la conception et la prestation des programmes d'emploi et de formation.

Mettre à profit les commissions de planification de la main-d'oeuvre

En 1994, 25 commissions de planification de la main-d'oeuvre ont été établies dans toute la province dans le cadre d'une entente de financement entre le Canada et l'Ontario, dans le but de planifier et de diriger les activités du marché du travail à l'échelon local. Aujourd'hui, les commissions reçoivent environ 6 millions de dollars par année du MFCU pour contribuer à l'amélioration des conditions du marché du travail dans les localités de la province de la façon suivante :

- inviter les partenaires du marché du travail à l'échelon local à déterminer les priorités et les principaux problèmes liés à l'emploi et à la formation et à prendre les mesures qui s'imposent;
- étudier les besoins des employeurs en matière de personnel afin de mieux comprendre les professions et les compétences dont ont besoin les secteurs à l'échelon local;
- faciliter la planification locale dans le cadre de laquelle les organismes communautaires s'entendent pour prendre les mesures nécessaires pour combler les besoins sur le marché du travail;
- créer des projets de partenariat qui répondent aux besoins du marché du travail local.

² Travailler ensemble pour bâtir un meilleur système d'information sur le marché du travail pour le Canada, Comité consultatif sur l'information sur le marché du travail, 2009.

Malgré l'existence des bureaux régionaux du ministère, la supervision des commissions est demeurée centralisée. Le maintien d'un tel cloisonnement est incompatible avec la vocation locale des commissions. Le ministère songe maintenant à décentraliser la gestion des commissions pour la confier aux bureaux régionaux le 1^{er} avril 2012. C'est une première étape positive en vue d'accroître l'autonomie régionale tout en favorisant des liens locaux plus solides et en élargissant la planification communautaire et régionale en faveur du développement économique.

Les commissions peuvent aussi servir de véhicules pour encourager des employeurs à appuyer davantage la formation en milieu de travail. Diverses études indiquent que, comparativement à leurs concurrents d'autres pays, les entreprises canadiennes investissent moins par habitant dans la formation et que les travailleurs canadiens participent à un taux moindre aux programmes de formation. Selon un rapport récent du Conference Board³, la capacité d'innovation du Canada est à la baisse. L'un des facteurs expliquant ce déclin est l'importance relativement faible que les organismes canadiens prêtent à l'apprentissage et au perfectionnement professionnel. Entre 2006 et 2010, les organisations canadiennes ont dépensé en moyenne seulement 64 cents pour chaque dollar que les organisations américaines consacrent à ce type d'initiatives. Les commissions jouent un rôle pour améliorer la situation à ce chapitre.

Recommandation 9-6 : Transférer la responsabilité des commissions de planification de la main-d'œuvre aux bureaux régionaux du ministère de la Formation et des Collèges et Universités afin de nouer des liens plus étroits et d'élargir les activités de planification communautaire et régionale en faveur du développement économique.

Recommandation 9-7 : Charger les commissions de planification de la main-d'œuvre d'encourager les employeurs à augmenter leurs investissements dans la formation en milieu de travail.

Améliorer le lien entre la formation et le développement économique

Un certain nombre de ministères administrent actuellement des programmes de développement économique comportant une composante formation. En voici quelques exemples :

- les initiatives du ministère du Développement économique et de l'Innovation (MDEI) comme le Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques (FEIS) et le Fonds de développement de l'Est de l'Ontario;
- le Programme de développement économique des collectivités rurales du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario (MAAARO).

³ C. Lavis, *Learning and Development Outlook 2011 : Are Organizations Ready for Learning 2.0?*, Le Conference Board of Canada, 2011.

Même si le MFCU encourage les liens avec ces ministères, un cadre de planification du marché du travail faciliterait une coordination plus vaste des programmes. L'un des principaux inconvénients du modèle actuel est que les programmes de développement économique fonctionnent essentiellement indépendamment d'EO. Même si cette situation est probablement en partie attribuable aux règles rigides de financement des services d'emploi et de formation, il reste que les services doivent absolument être liés plus étroitement aux initiatives stratégiques de développement économique, par exemple le Cercle de feu, une fois que ces mécanismes auront été suffisamment assouplis.

Recommandation 9-8 : Mettre au point un cadre stratégique relatif au marché du travail afin de resserrer les liens entre la planification des services d'emploi et de formation et les initiatives de développement économique déployées par des ministères comme le ministère du Développement économique et de l'Innovation, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario et le ministère du Développement du Nord et des Mines.

Système d'apprentissage de l'Ontario

Le système d'apprentissage de l'Ontario offre une formation dans quelque 150 métiers et professions dans quatre secteurs : industriel et manufacturier, force motrice, services et bâtiment.

En 2010, l'Ontario a créé l'Ordre des métiers, organisme de réglementation autofinancé, qui a reçu le mandat de participer à la modernisation du système d'apprentissage et de formation spécialisée de la province. Une fois entièrement fonctionnel, l'Ordre des métiers aura la responsabilité d'établir le champ d'activité et les politiques et les procédures relatives aux métiers. Il s'attaquera également à diverses questions touchant le système d'apprentissage, comme les ratios compagnon-apprenti et l'accréditation obligatoire.

Transférer la responsabilité de l'administration du système d'apprentissage

Trop de fonctions administratives demeurent centralisées au sein du ministère alors qu'elles pourraient être confiées à des parties mieux en mesure de les exercer. Par exemple, l'Ordre des métiers pourrait assumer les responsabilités liées à l'apprentissage lorsqu'il sera entièrement fonctionnel. En tant qu'organisme autofinancé, l'Ordre des métiers peut assumer des responsabilités relevant actuellement du ministère, ce qui réduirait les coûts pour le gouvernement. En outre, les collèges et les centres de formation des syndicats qui offrent une formation théorique aux apprentis pourraient se charger des responsabilités administratives liées à cette fonction.

Recommandation 9-9 : Transférer graduellement toutes les tâches administratives associées à l'apprentissage à d'autres intervenants de ce secteur. Les fonctions d'administration des cours théoriques offerts aux apprentis devraient être confiées aux collèges et aux centres de formation des syndicats. Toutes les autres responsabilités administratives liées à l'apprentissage devraient être transférées progressivement à l'Ordre des métiers.

Chapitre 10 : Immigration

L'importance économique de l'immigration

L'immigration a longtemps été un élément clé de la politique de l'Ontario et du Canada sur le marché du travail. La population de l'Ontario vieillit et le taux de fertilité demeure faible. Par conséquent, les immigrants formeront une proportion grandissante de la croissance démographique. Au cours de la décennie actuelle, toute la croissance nette de la population d'âge actif sera attribuable à l'immigration. En attirant des travailleurs qualifiés de l'étranger, l'Ontario est mieux en mesure de prévenir de possibles pénuries de main-d'oeuvre. En assurant la croissance de la population active, grâce aux immigrants qui réussissent, l'Ontario peut soutenir sa croissance économique à long terme.

Une baisse des niveaux d'immigration entraînerait un ralentissement notable de la croissance de la population d'âge actif. Par exemple, selon le ministère des Finances de l'Ontario, si la province accueillait en moyenne 70 000 immigrants par année (ce qui est en gros la moitié de l'hypothèse de référence des projections démographiques, établie à 139 000 par année), on constaterait d'ici 2036 une diminution de 1,4 million de personnes d'âge actif (15-64 ans) capables de contribuer à l'économie et de payer des impôts.

Par ailleurs, si les immigrants ne peuvent pas mettre à profit leur formation professionnelle et leur éducation, leur contribution à l'économie ontarienne ne peut se réaliser pleinement. Il y a lieu de se préoccuper de la situation économique des récents immigrants qui se détériore de plus en plus depuis les deux dernières décennies. En somme, les tendances futures de l'immigration et la mesure dans laquelle l'Ontario réussit à intégrer les nouveaux arrivants au marché du travail et au tissu social de la province auront une incidence considérable sur la situation financière de l'Ontario.

Tendances récentes de l'immigration

L'Ontario demeure la destination de choix pour les personnes qui immigreront au Canada. Au cours des 20 dernières années, l'Ontario a accueilli 2,4 millions d'immigrants admis, soit 52 % de toutes les personnes arrivées au Canada. Cependant, au cours de la dernière décennie, les progrès économiques réalisés dans d'autres provinces et d'importantes modifications apportées aux politiques canadiennes en matière d'immigration ont eu une incidence néfaste sur les niveaux et la composition de l'immigration vers l'Ontario. En 2010, l'Ontario a accueilli 118 114 résidents permanents, soit 42,1 % du total des personnes admises au Canada et bien en deçà de la moyenne provinciale à long terme. Bien que les conditions économiques régionales soient un facteur d'importance, le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario a également remarqué que les nouvelles règles établies par le ministre fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration, accordant la priorité à certains types de demandeurs, ont eu une incidence sur la composition de la population immigrante venant en Ontario. Les dernières modifications ne permettent que 500 demandeurs dans chacune des 29 professions visées par le programme des travailleurs qualifiés du volet fédéral (TQF).

Des études ont démontré que les immigrants sélectionnés en fonction de leur capital humain (c.-à-d. un niveau élevé de scolarité et de compétence linguistique) sont mieux en mesure de s'adapter au changement dans leur nouvel environnement et leur nouvelle culture¹. Historiquement, l'Ontario a beaucoup compté sur les immigrants admis dans la catégorie de l'immigration économique, en particulier celle des TQF, qui sont admis selon un système de notation qui évalue leur niveau de scolarité, leur expérience professionnelle et leur connaissance du français ou de l'anglais, selon le cas, ainsi que d'autres critères. Étant depuis longtemps la destination de choix pour les personnes immigrer au Canada, l'Ontario a pu compter sur le programme des TQF pour attirer la plupart des nouveaux immigrants de la catégorie économique dans la province. Toutefois, les modifications apportées aux politiques fédérales en vue d'augmenter le nombre de personnes admises dans le cadre des programmes des candidats des provinces, des aides familiaux résidents et des travailleurs qualifiés du Québec ont contribué à faire baisser le nombre d'immigrants de la catégorie TQF venant en Ontario. En 2010, l'Ontario a accueilli 53 885 immigrants dans le cadre du programme des TQF, soit environ 46 % de tous les immigrants admis, ce qui représente une baisse marquée par rapport au sommet de 89 078 immigrants accueillis en 2001. En raison de la diminution du nombre d'immigrants de la catégorie économique venant en Ontario chaque année, la composition de la population immigrante de l'Ontario change et on compte une plus grande proportion des immigrants appartenant aux catégories de regroupement familial ou des réfugiés, lesquels ne sont pas sélectionnés en fonction de leur capital humain.

¹ Naomi Alboim, *Adjusting the Balance: Fixing Canada's Economic Immigration Policies*, un rapport de Maytree, 2009; Citoyenneté et Immigration Canada, *Évaluation du Programme des travailleurs qualifiés (fédéral)*, 2010, téléchargé depuis <http://www.cic.gc.ca/francais/pdf/recherche-stats/PTQ2010.pdf>.

Recommandation 10-1 : Élaborer une position sur les politiques en matière d'immigration correspondant aux véritables intérêts sociaux et économiques de la province. Présenter cette position au gouvernement fédéral dans l'espoir que l'on reconnaisse l'importance des intérêts de l'Ontario dans l'élaboration des politiques fédérales puisque l'Ontario est la province qui accueille le plus grand nombre d'immigrants venus au Canada.

Recommandation 10-2 : Déclencher des discussions nationales sur les politiques en matière d'immigration puisqu'une bonne intégration des immigrants est essentielle aux perspectives économiques du Canada et de l'Ontario.

TABEAU 10.1 Résidents permanents admis en 2010, selon la destination et la catégorie d'immigration (personnes à charge comprises)

Catégorie	Provinces de l'Atlantique	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Territoires	Total
Immigration économique									
Travailleurs qualifiés	1 373	34 240	53 885	898	712	11 513	16 659	77	119 357
Gens d'affaires	180	2 489	4 419	24	20	305	5 860	5	13 302
Candidats des provinces et territoires	4 626	80	1 528	12 178	5 354	7 492	4 900	270	36 428
Aides familiaux résidents	63	1 082	7 310	139	124	2 277	2 884	30	13 909
Expérience canadienne	66	25	2 360	37	33	811	571	14	3 917
Total – Immigration économique	6 308	37 916	69 502	13 276	6 243	22 398	30 874	396	186 913
Autres									
Total – Regroupement familial	821	9 629	29 341	1 377	726	7 372	10 865	89	60 220
Total – Personnes protégées	591	4 711	13 914	1 032	574	2 204	1 667	2	24 696
Total – Autres	108	1 724	5 353	124	72	668	776	19	8 845
Catégorie non déclarée	0	2	4	0	0	0	1	0	7
Total	7 828	53 982	118 114	15 809	7 615	32 642	44 183	506	280 681
Pourcentage	2,8	19,2	42,1	5,6	2,7	11,6	15,7	0,2	100

Nota : Le total comprend les immigrants n'ayant pas déclaré la province de destination.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres 2010*.

Le gouvernement fédéral a autorisé les provinces à mettre sur pied un programme des candidats des provinces (PCP) qui leur permet de recruter directement des travailleurs pour répondre à leurs besoins. Le gouvernement fédéral traite les demandes de ces candidats de façon accélérée; les demandes des candidats des provinces sont généralement traitées en moins de un an, alors qu'il faut entre deux et cinq ans pour traiter les demandes de la catégorie des travailleurs qualifiés, selon le bureau qui délivre le visa.

Non seulement l'Ontario a été la dernière province à mettre sur pied un PCP, mais le nombre est limité à 1 000 demandeurs principaux par année, ce qui ne constitue qu'une faible proportion du grand nombre d'immigrants qui s'établissent chaque année dans la province. L'élargissement du PCP aiderait la province à compenser en partie la récente baisse du nombre d'immigrants de la catégorie économique et à assumer la totalité des coûts de prestation des services d'intégration. L'expérience d'autres ressorts (comme la Colombie-Britannique) indique que les PCP ont apporté des avantages aux provinces en augmentant les revenus et le nombre d'emplois et de travailleurs qualifiés, ainsi qu'en intensifiant l'investissement². Il est cependant important que l'Ontario continue de mettre l'accent sur la nécessité d'augmenter le nombre de travailleurs qualifiés du volet fédéral par rapport aux candidats provinciaux. Bien que les candidats provinciaux arrivent au Canada avec une offre d'emploi, la progression de leur revenu à long terme (revenus tirés d'un emploi les années suivant leur arrivée) n'est pas aussi robuste que celle des immigrants qui sont des travailleurs qualifiés³. À l'échelle nationale, les revenus des travailleurs qualifiés du volet fédéral augmentent plus rapidement que ceux des candidats provinciaux. La cinquième année après l'obtention du droit à l'établissement, les revenus des travailleurs qualifiés du volet fédéral sont en moyenne de 2 000 \$ à 7 000 \$ supérieurs à ceux des candidats provinciaux⁴.

Recommandation 10-3 : Revendiquer auprès du gouvernement fédéral l'intensification du rôle provincial dans la sélection des immigrants pour veiller à optimiser le nombre et la composition des immigrants venant en Ontario afin d'appuyer la prospérité économique et d'améliorer les résultats pour les immigrants. À défaut d'y réussir, préconiser l'expansion du programme des candidats provinciaux.

La population des réfugiés venus en Ontario doit également être prise en considération dans le contexte du niveau global d'immigration de la province et des compétences requises pour appuyer la croissance de l'économie et du marché du travail. En 2010, l'Ontario a accueilli 56,3 % de tous les réfugiés admis au Canada. L'incidence de la dépendance à l'aide sociale pour les réfugiés est très élevée⁵, ce qui entraîne des coûts considérables pour la société et les coffres de la province. Des études ont montré que les réfugiés ont des taux beaucoup plus élevés de chômage, d'emploi à temps partiel et d'emploi temporaire que les personnes nées au Canada⁶. Les réfugiés sont également moins

² Ministry of Jobs, Tourism and Innovation, *BC Provincial Nominee Program Evaluation Report*, 2011.

³ Stan Kustec et Li Xue, *Résultats des nouveaux immigrants – 2005*, Citoyenneté et Immigration Canada, 2009.

⁴ David Kurfurst, *Evaluation of the Provincial Nominee Program*, Citoyenneté et Immigration Canada, 2011.

⁵ Don DeVoretz, Sirgey Pivnenko et Morton Beiser, *The Economic Experience of Refugees in Canada*, The Institute for the Study of Labour, 2004.

⁶ Harvey Krahn, Tracey Derwing, Marlene Mulder et Lori Wilkinson, « Educated and Underemployed: Refugee Integration into the Canadian Labour Market », *Journal of International Migration and Integration*, 2000.

susceptibles de voir leurs titres de compétence reconnus au Canada⁷. Les réfugiés ont des besoins complexes et il leur faut habituellement davantage de soutien qu'aux autres catégories d'immigrants. Même s'ils reçoivent un appui initial du gouvernement fédéral, ils ont inévitablement besoin des services sociaux dispensés par la province.

En outre, les revendicateurs du statut de réfugié, c'est-à-dire les personnes qui demandent asile à leur arrivée au Canada, ne sont pas admissibles aux services financés par le gouvernement fédéral, comme la formation linguistique et les services d'information et d'orientation, ce qui veut dire qu'ils dépendent directement des soutiens provinciaux jusqu'à ce qu'une décision soit prise quant à leur statut de réfugié. En 2010, l'Ontario a accueilli 65 % des revendicateurs du statut de réfugié arrivés au Canada.

Recommandation 10-4 : Pousser le gouvernement fédéral à améliorer la transparence de ses politiques et de ses pratiques concernant les réfugiés, et à compenser l'Ontario pour les coûts des soutiens sociaux additionnels apportés aux réfugiés et aux revendicateurs du statut de réfugié.

Intégration des immigrants

La situation sur le marché du travail

Les immigrants ont été parmi les groupes le plus durement frappés par la récente récession mondiale. Au plus fort du ralentissement économique (en 2008 et en 2009), les immigrants admis ont perdu près de 55 000 emplois (33,0 % de tous les emplois perdus en Ontario) alors qu'ils formaient 28,9 % seulement de la main-d'oeuvre en 2009. Le niveau global d'emploi pour tous les immigrants en 2010 était encore inférieur au niveau de 2006. En particulier, les immigrants très récents (arrivés au Canada il y a cinq ans ou moins) ont été le plus durement touchés par la récession mondiale, affichant des pertes d'emplois dans chacune des trois dernières années (2009, 2010 et 2011⁸). Au cours des trois premiers trimestres de 2011, le taux de chômage des immigrants très récents constaté en Ontario demeurerait parmi les plus élevés au Canada (15,7 %), dépassé seulement par celui du Québec (18,6 %).

Cependant, même avant la récente récession mondiale, on constatait des tendances négatives dans la situation des immigrants sur le marché du travail, comparativement aux cohortes précédentes.

Les niveaux d'emploi parmi les immigrants en Ontario ont à peine changé de 2006 à 2010. L'Ontario avait accueilli 36,7 % des nouveaux immigrants (de 15 ans ou plus) arrivés au Canada durant cette période, mais affichait seulement 15,6 % de la croissance de l'emploi chez les immigrants à l'échelle nationale.

⁷ René Houle et Lahouria Yssaad, *Reconnaissance des diplômes et de l'expérience de travail acquis à l'étranger des nouveaux immigrants*, Statistique Canada, 2010.

⁸ Cumul annuel : de janvier à septembre.

TABEAU 102 Distribution de la croissance de l'emploi et de la population des immigrants admis de 15 ans ou plus

(2006-2011 cumul annuel*)

	Provinces de l'Atlantique	Qué.	Ont.	Man. et Sask.	Alb.	C.-B.
Part de la croissance de la population (en pourcentage)	3,1	19,9	36,7	7,2	19,8	13,3
Part de la croissance de l'emploi (en pourcentage)	3,3	27,3	15,6	11,3	31,9	10,7

* Cumul annuel : de janvier à septembre.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Les immigrants de l'Ontario tendent à avoir une scolarité plus élevée que les personnes nées au Canada. En 2010, parmi les immigrants très récents (arrivés il y a cinq ans ou moins) qui ont entre 25 et 54 ans, 76 % ont un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires, ou un titre universitaire, comparativement à 65 % de la population ontarienne née au Canada dans le même groupe d'âge. Malgré un niveau élevé de scolarité, les revenus des immigrants récents demeurent bien inférieurs à ceux des citoyens nés au Canada.

Selon une récente étude, même si les immigrants de la catégorie économique sélectionnés par le fédéral affichent constamment des niveaux de revenus plus élevés que toute autre catégorie d'immigrants, tant chez les hommes que les femmes, il reste que dans l'ensemble, l'écart global de revenus entre les immigrants et les gens nés au Canada s'est élargi⁹. Les données de l'Enquête sur la population active montrent en effet que le salaire hebdomadaire moyen des immigrants très récents de l'Ontario (arrivés il y a cinq ans ou moins) était inférieur de 23,9 % à celui des travailleurs nés au Canada en 2010, comparativement à 20,6 % en 2006. L'écart de revenu entre les immigrants ayant une formation universitaire et leurs homologues nés au Canada est plus étonnant encore : en 1995, cet écart se situait à 24 437 \$ par année; en 2005, ce chiffre avait atteint 27 020 \$¹⁰.

⁹ Michael G. Abbott et Charles M. Beach, *Do Admission Criteria and Economic Recessions Affect Immigrant Earnings?*, Institut de recherche en politiques publiques, 2011.

¹⁰ D. Drummond et F. Fong, « The Changing Canadian Workplace », *TD Economics*, Groupe financier Banque TD, 2010, p. 8, téléchargé depuis <http://www.td.com/document/PDF/economics/special/td-economics-special-#0310-canlab.pdf>.

TABEAU 10.3 Revenu hebdomadaire moyen inférieur pour les immigrants admis de l'Ontario

	2006	2007	2008	2009	2010
Total	766,16 \$	784,58 \$	814,88 \$	830,86 \$	848,00 \$
Total des immigrants admis	759,55 \$	780,38 \$	796,17 \$	802,53 \$	818,43 \$
Immigrants très récents, 5 ans ou moins	610,72 \$	597,78 \$	636,75 \$	626,53 \$	654,63 \$
Immigrants récents, plus de 5 ans	782,77 \$	808,92 \$	822,42 \$	828,47 \$	841,06 \$
Immigrants récents, entre 5 et 10 ans	714,02 \$	706,70 \$	747,61 \$	734,58 \$	733,95 \$
Immigrants établis, plus de 10 ans	799,08 \$	834,23 \$	840,52 \$	849,01 \$	865,29 \$
Immigrants non admis	734,62 \$	712,07 \$	772,81 \$	786,25 \$	823,65 \$
Travailleurs nés au Canada	769,62 \$	787,98 \$	823,12 \$	842,75 \$	860,04 \$

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Les immigrants récents sont également plus susceptibles de vivre dans la pauvreté. Près du quart des immigrants (23,8 %) qui étaient en Ontario depuis moins de cinq ans étaient considérés comme des personnes à faible revenu en 2009, ce qui est bien supérieur au pourcentage de la population ontarienne totale faisant partie de la catégorie à faible revenu, qui se chiffrait alors à 13,1 %. Même parmi les immigrants vivant en Ontario depuis moins de 10 ans, près de une personne sur cinq vivait dans la pauvreté (19,1 %).

Autres problèmes d'intégration

Les conditions économiques actuelles mises à part, les immigrants de l'Ontario font face à des défis nombreux et persistants en matière d'intégration qui les empêchent de réussir sur le marché du travail. Le fait que les immigrants soient de plus en plus susceptibles de se retrouver parmi les gens à faible revenu semble indiquer que leur transition vers le marché du travail comporte des difficultés accrues. La connaissance fonctionnelle de l'une des langues officielles du Canada et la reconnaissance des titres de scolarité par des organismes de réglementation et les employeurs éventuels sont deux des principaux facteurs de la réussite sur le marché du travail.

De nombreux immigrants arrivent avec un bon niveau de scolarité et d'expérience professionnelle, mais trop souvent ils ont du mal à les faire reconnaître. Cette situation a des conséquences néfastes sur leur participation productive au marché du travail et sur leur intégration globale à la société canadienne. Certains facteurs peuvent contribuer à ce problème, notamment la pertinence de l'éducation acquise à l'étranger pour les besoins du marché du travail canadien, la maîtrise du français ou de l'anglais, selon le cas, et les critères initiaux d'admission à certains métiers et certaines professions.

Les problèmes de langue sont parmi les plus grands obstacles que doivent surmonter les immigrants lorsqu'ils cherchent un emploi ou veulent poursuivre leurs études ou leur formation professionnelle. La connaissance du français ou de l'anglais est essentielle à la recherche d'emploi et au processus de reconnaissance des compétences professionnelles ou des titres universitaires¹¹. Selon le document *Faits et chiffres 2010* de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), environ 25,3 % des immigrants admis venus en Ontario ne connaissaient ni le français ni l'anglais. Les résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EIIA) de 2003 confirment également que la connaissance d'une langue officielle (établie selon la langue maternelle de l'immigrant) a une incidence favorable sur le rendement en lecture et en écriture. Les modifications récemment proposées au programme des TQF visent à augmenter le nombre de points accordés à la connaissance d'une langue officielle et au jeune âge des demandeurs, à mettre moins l'accent sur l'expérience professionnelle acquise à l'étranger et à exiger une évaluation obligatoire des titres et diplômes par un tiers indépendant. La modification proposée relativement aux exigences linguistiques est un premier pas dans la bonne voie pour attirer des immigrants qui sont mieux en mesure de s'intégrer à l'économie ontarienne.

Si les employeurs et les organismes de réglementation des métiers et professions ne reconnaissent pas les diplômes et l'expérience professionnelle acquis à l'étranger, il pourrait en résulter une sous-utilisation du « capital humain » de nombreux immigrants qui ont été choisis en fonction de leurs compétences, de leur expérience professionnelle et d'autres caractéristiques sociodémographiques¹². Face à un problème semblable, le gouvernement de l'Australie a mis sur pied en 1999 un programme d'évaluation préliminaire des compétences selon lequel les candidats sont tenus, avant même de demander leur visa, de faire évaluer leurs compétences acquises à l'étranger par l'organisme australien approprié pour ce qui est des professions réglementées ou par Trades Recognition Australia pour les métiers spécialisés. Cette évaluation n'est valide qu'aux fins de l'immigration puisque les candidats sont toujours tenus de satisfaire aux exigences d'inscription et d'obtention d'une licence ou d'un permis d'exercice à leur arrivée. Six ans après le début de ce programme, la participation des immigrants récents à la population active a augmenté, passant de 76 % à 83 %¹³.

Recommandation 10-5 : Réclamer que le gouvernement fédéral entreprenne un programme pilote sur le modèle du programme d'évaluation préliminaire des compétences adopté en Australie.

¹¹ Shirley B. Seward et Kathryn McDade, *Immigrant Women in Canada: A Policy Perspective*, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1988; Fernando Mata, *The Non-Accreditation of Immigrant Professionals in Canada: Societal Dimensions of the Problem*, Patrimoine Canada, 1999, téléchargé depuis <http://canada.metropolis.net/research-policy/conversation/MATAPAPER.html>.

¹² Monica Boyd et Grant Schellenberg, *Réglement et professions des médecins et des ingénieurs immigrants*, Statistique Canada, 2007; Monica Boyd et Derrick Thomas, « Skilled Immigrant Labour: Country of Origin and the Occupational Locations of Male Engineers », *Canadian Studies in Population*, numéro spécial sur la migration et la mondialisation, vol. 29, 2002, p. 71-99; Sarah V. Wayland, *S'établir au Canada? Entraves politiques et juridiques*, Commission du droit du Canada, 2006.

¹³ B. Birrell, L. Hawthorne et S. Richardson, *Evaluation of the General Skilled Migration Categories Report*. Australia Department of Immigration and Citizenship, 2006.

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement de l'Ontario a fait des investissements considérables dans des programmes et services pour aider les nouveaux arrivants à s'établir, à suivre une formation linguistique et à obtenir les qualifications leur permettant de travailler dans leur domaine. La valeur de ces investissements devrait être amplifiée à la faveur des services complémentaires déjà offerts par l'entremise d'Emploi Ontario, comme ceux qui sont fournis dans le cadre de l'Entente Canada-Ontario sur le marché du travail qui mettent l'accent sur l'alphabétisation et les compétences essentielles.

Recommandation 10-6 : Rationaliser les services d'intégration et d'établissement que la province offre aux immigrants récents, et les intégrer à Emploi Ontario.

Comme on l'a mentionné dans le chapitre 9, Services d'emploi et de formation, cette intégration devrait se faire selon une progression judicieuse pour éviter toute baisse dans la qualité des services durant la période de transition.

TABEAU 10.4 Financement des programmes d'intégration, selon l'ordre de gouvernement*

(en millions de dollars)

	Ontario 2010-2011	Fédéral 2010-2011
Programmes de formation relais	39,1	36,2
Programmes d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants	6,3	156,6
Formation linguistique	66,3	158,9
Formation relais à l'intention des diplômés en médecine formés à l'étranger	85,3	s.o.
Autres	2,5**	58,6***
Total	199,5	410,3

*Nota : Les immigrants peuvent également se prévaloir de toute une gamme d'autres programmes offerts par des ministères provinciaux (p. ex., le ministère de l'Éducation, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée).

**Comprend les Services d'interprétation.

***Financement de l'élaboration des programmes et des politiques.

Source : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario.

TABLEAU 10.5 Aperçu des programmes ontariens d'aide à l'établissement

Programme	Aperçu
Formation relais	<ul style="list-style-type: none">• Initiatives d'intégration au marché du travail, comme le Programme ontarien de formation relais et le Programme de stages de la fonction publique de l'Ontario pour les personnes formées à l'étranger.• Le Toronto Region Immigrant Employment Council accélère l'accès à l'emploi pour les travailleurs qualifiés immigrants en encourageant les employeurs à établir des programmes comme des stages en milieu de travail, des services de mentorat et des stages d'éducation coopérative.
Formation linguistique	<ul style="list-style-type: none">• Des cours de français et d'anglais, langues secondes (FLS/ALS), ne donnant pas droit à des crédits et destinés aux adultes.• Un projet pilote de formation linguistique spécialisée dans les conseils scolaires de tout l'Ontario offrant une formation linguistique liée à l'emploi, de l'une des deux façons suivantes :<ul style="list-style-type: none">• Formation linguistique pour le milieu de travail (FLPMT);• Formation linguistique en milieu de travail (FLEMT).
Reconnaissance des diplômes	<ul style="list-style-type: none">• La <i>Loi de 2006 sur l'accès équitable aux professions réglementées</i> et l'établissement d'un commissaire à l'équité visent à assurer que le processus d'agrément professionnel des immigrants est transparent, ouvert, équitable et efficace.• Expérience Globale Ontario aide les personnes ayant suivi des études et une formation professionnelle à l'étranger à déterminer la façon d'obtenir un permis pour exercer leur profession en Ontario (à l'exception des professions de la santé).
Étudiants étrangers	<ul style="list-style-type: none">• Le 14 septembre 2010, le gouvernement de l'Ontario annonçait que les étudiants étrangers titulaires d'une maîtrise pourraient désormais demander la résidence permanente sans avoir d'offre d'emploi en vertu de Perspectives Ontario : Programme de désignation des candidats de la province.

Source : ministère des Affaires civiles et de l'Immigration de l'Ontario.

Le premier accord intervenu entre les gouvernements fédéral et ontarien en matière d'immigration, l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration (ACOI) de 2005, prévoyait l'infusion de nouveaux fonds pour aider les nouveaux arrivants à s'établir et à apprendre le français ou l'anglais, ou à parfaire leurs compétences linguistiques. Le gouvernement de l'Ontario a cependant remarqué que le gouvernement fédéral n'a pas respecté sa promesse d'engager tous les fonds affectés à l'Ontario. Jusqu'à présent, plus de 220 millions de dollars des sommes prévues dans cet accord n'ont pas encore été dépensés par le gouvernement fédéral.

TABEAU 10.6 Dépenses fédérales en Ontario en vertu de l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration depuis 2005-2006

(en millions de dollars)

En vertu de l'ACOI					
	Fonds promis			Fonds réellement dépensés	Moins-perçu au titre de l'ACOI
	Allocation de base	Allocation découlant de l'ACOI	Total promis		
En vertu de l'ACOI					
2005-2006	108,0	50,0	158,0	111,2	46,8
2006-2007	108,0	115,0	223,0	169,3	53,7
2007-2008	108,0	185,0	293,0	241,0	52,0
2008-2009	108,0	250,0	358,0	317,5	40,5
2009-2010	108,0	320,0	428,0	413,6	14,4
Total	540,0	920,0	1 460,0	1 252,6	207,4
Prolongation de l'ACOI (2010-2011)					
2010-2011	108,0	320,0	428,0	410,3	17,7

Source : ministère des Affaires civiles et de l'Immigration de l'Ontario.

Malgré ces investissements, les immigrants continuent de se débattre dans l'environnement économique actuel et trouvent encore difficile de s'intégrer à l'économie ontarienne. Pour optimiser les avantages de l'immigration en Ontario, il faut non seulement parfaire le processus de sélection, mais aussi établir des mesures plus efficaces pour faciliter l'intégration économique des nouveaux immigrants. L'Ontario devrait insister pour obtenir un meilleur contrôle sur les politiques et un appui financier intégral pour les services d'aide à l'établissement et à l'intégration des immigrants dans le cadre du prochain ACOI. Nous remarquons avec optimisme que la récente collaboration entre les deux gouvernements, qui s'est concrétisée par des mesures de réduction de l'arriéré des demandes de travailleurs qualifiés du volet fédéral, pourrait annoncer une nouvelle ère de collaboration au chapitre des politiques Canada-Ontario en matière d'immigration.

Un nouvel ACOI comprendrait idéalement le transfert des services d'établissement et d'intégration. Une telle mesure permettrait à la province de réduire le double emploi et d'aider les immigrants à obtenir les services dont ils ont besoin lorsqu'ils en ont besoin, tout en permettant aux fournisseurs de services de consacrer plus de temps à l'aide directe aux immigrants et moins à l'administration.

Le transfert du financement des services d'établissement permettrait au gouvernement provincial d'être mieux placé pour répondre aux besoins des immigrants récents. Au cours de la prochaine année, l'Ontario devrait continuer d'étayer l'analyse de rentabilisation en faveur du transfert des services d'établissement en collaboration avec les principaux intervenants alors qu'il envisage l'approche à adopter dans les prochaines négociations avec le gouvernement fédéral.

Recommandation 10-7 : Préconiser le transfert à la province des programmes fédéraux d'établissement et de formation destinés aux immigrants, dotés d'un mécanisme approprié de financement, comme ceux qui ont été établis en Colombie-Britannique et au Manitoba.

Chapitre 11 : Soutien des entreprises

À l'instar de nombreux territoires à l'échelle internationale, le gouvernement de l'Ontario fournit du soutien, notamment financier, aux entreprises privées afin de stimuler les investissements et la croissance économique. Un grand nombre des programmes de financement visent aussi à créer des emplois dans le secteur privé et ciblent souvent des industries et des régions en particulier. Du point de vue du plan financier global, cependant, ces dépenses discrétionnaires ne revêtent pas autant d'importance que les dépenses affectées à l'éducation et aux soins de santé. Elles n'ont pas la même priorité. Elles peuvent toutefois avoir une incidence, positive et négative, considérable sur l'économie. Il est temps pour le gouvernement de repenser et de réorganiser les programmes provinciaux de soutien des entreprises (ce qu'on appelle communément les « subventions aux entreprises »).

Vision économique

Étant donné que la réussite de l'Ontario sur le plan économique est attribuable en grande partie à des avantages qui sont chose du passé (tels que la compétitivité du dollar canadien, souvent sous-évalué, l'accès relativement libre au marché américain en croissance rapide et l'approvisionnement en énergie à faible coût), il faut maintenant prendre une nouvelle orientation¹.

L'Ontario doit dresser un plan pour réduire sa dépendance à l'endroit de l'économie américaine. Ce plan doit comporter des mesures vigoureuses prises par le gouvernement provincial de concert avec d'autres gouvernements et le secteur privé. Ces mesures devraient porter sur les neuf aspects suivants :

- Main-d'œuvre de première qualité;
- Intégration efficace des immigrants à la main-d'œuvre;
- Infrastructure de calibre mondial, notamment pour les transports en commun;
- Réseau d'électricité fiable;
- Chef de file dans le secteur de l'environnement;
- Régime fiscal concurrentiel;
- Renforcement du commerce;
- Remplacement de la dépendance (aide sociale) par une participation au marché du travail;
- Politique fédérale favorable.

¹ L'analyse de cette section est tirée du document des Services économiques TD de Don Drummond et de Derek Burtleton intitulé *Time For A Vision Of Ontario's Economy: Much of the Foundation of Past Economic Success Has Crumbled*, 29 septembre 2006, téléchargé depuis <http://www.td.com/document/PDF/economics/special/td-economics-special-db0908-ont.pdf>.

Cette année, le gouvernement de l'Ontario doit préparer un vaste document de discussion portant sur l'orientation qu'il veut donner à l'économie sur une certaine période. Ce rapport, qui remplacerait le document obligatoire portant sur les perspectives économiques et financières à long terme, dont la rédaction constitue un exercice relativement futile, pourrait servir de fondement pour des discussions sur cette question. Il ne doit pas s'agir d'une simple série de chiffres et d'énoncés sur l'équilibre budgétaire. Le document de discussion devrait aborder les questions d'une importance fondamentale pour la population de l'Ontario : les emplois, les revenus et l'amélioration de la qualité de vie.

Comprendre les défis en matière de productivité

La vision économique de l'Ontario doit aussi susciter l'intérêt à l'égard de la productivité et aider à la compréhension de ce concept². Le vieillissement de la population de la province entraînera le ralentissement de la croissance de la population active; l'augmentation de la productivité prend donc de plus en plus d'importance pour la prospérité économique. Malgré l'importance de la productivité, les gouvernements ont peur d'utiliser ce terme, car le public en comprend mal le sens. Les sondages et les groupes de concertation révèlent que nombre de Canadiennes et de Canadiens croient que productivité signifie travailler plus fort et gagner moins, ce qui est à l'opposé de la définition de ce terme que donnerait un économiste.

Au cours des dernières décennies, des économistes et d'autres analystes ont dressé des listes des mesures qui, selon eux, devraient être prises pour améliorer la productivité du Canada. Voici certains des éléments communs à nombre de ces listes :

- Inflation faible et stable;
- Plus faibles rapports entre la dette publique et le PIB;
- Libre-échange à l'externe et à l'interne;
- Promotion de la concurrence, dont l'abolition des restrictions applicables à la propriété étrangère;
- Élimination des obstacles à la croissance des entreprises, dont le grand écart qui existe entre les taux d'imposition s'appliquant aux petites entreprises par rapport aux grandes;
- Élimination des désincitations au travail, dont ceux qui ont trait à l'assurance-emploi;
- Allègement du fardeau réglementaire;
- Plus faibles impôts sur le capital;
- Plus faibles taux marginaux d'imposition du revenu des particuliers, tout spécialement pour les Canadiennes et Canadiens à revenu très faible ou modeste (bien que cela risque de stimuler la participation au marché du travail plutôt que d'accroître la productivité);
- Modification de la politique fiscale de façon à mettre davantage l'accent sur la consommation plutôt que sur les revenus et le capital;

² L'analyse de cette section est tirée de l'article de Don Drummond intitulé « Confessions of a Serial Productivity Researcher », *International Productivity Monitor*, numéro 22, p. 3-10, automne 2011, téléchargé depuis <http://www.csls.ca/ipm/22/IPM-22-Drummond.pdf>.

- Amélioration du processus de sélection et de l'intégration des immigrants;
- Investissement accru dans l'infrastructure publique, tout spécialement dans les domaines des transports et de l'électricité;
- Investissement dans l'éducation postsecondaire;
- Attention portée à l'éducation autre que postsecondaire, notamment les programmes de littératie, d'apprentissage et de formation.

Il est heureux que les gouvernements du Canada et de l'Ontario aient pris des mesures dans environ 70 % de ces secteurs. Toutefois, la productivité continue d'accuser un retard. Si les mesures prises par les gouvernements n'arrivent pas à régler les problèmes associés à la productivité, que manque-t-il?

L'Ontario doit porter son attention sur le rôle du secteur privé. Comment le secteur des affaires peut-il devenir plus compétitif, plus entrepreneurial et plus productif? En vue d'améliorer la productivité, il est essentiel de miser sur la modification du comportement du secteur privé pour tirer profit de la valeur que représente l'investissement des bénéfices dans les machines et le matériel. Une productivité, ou production par travailleur, accrue crée des possibilités pour tous les secteurs de l'économie ontarienne. Elle peut entraîner la hausse des salaires réels des travailleurs, permettre aux entreprises de prendre de l'expansion et, par ricochet, de créer des emplois, ainsi que générer des revenus additionnels pour le gouvernement de l'Ontario.

Pour favoriser ce changement de culture, le gouvernement doit en premier lieu comprendre les causes sous-jacentes de certains comportements curieux des entreprises, telles que :

- Pourquoi est-ce que seulement 4 % des revenus des petites et moyennes entreprises (PME) canadiennes provient des exportations vers les économies émergentes?
- Pourquoi avons-nous une concentration beaucoup plus importante de petites entreprises ici qu'aux États-Unis?
- Pourquoi la taille des entreprises n'a-t-elle pas augmenté suite à la conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), comme cela avait été prédit?
- Pourquoi tant d'entreprises tentent-elles désespérément de garder leur revenu sous le seuil du revenu maximum pour la catégorie des petites entreprises?
- Pourquoi les entreprises canadiennes et américaines ont-elles une attitude si différente à l'égard de la technologie de l'information et des communications (TIC), et des ordinateurs? Pourquoi les entreprises canadiennes investissent-elles beaucoup moins dans la TIC, toutes proportions gardées, et utilisent-elles de l'équipement de moins haute technicité?

Pour réaliser la vision économique de l'Ontario, il est essentiel de mettre davantage l'accent sur la micro-recherche que sur la macro-recherche sur la productivité, en se servant de nouvelles données à l'échelle des entreprises grâce à une collaboration avec Statistique Canada et Industrie Canada.

Il ne s'agit pas de simplement mettre sur pied un autre « comité d'experts », mais plutôt d'obtenir régulièrement des données recueillies de façon fiable auprès des entreprises ontariennes (et de préférence des entreprises de partout au Canada) qui peuvent aider à orienter les transformations initiales des politiques, renseigner les entreprises sur les possibilités pouvant découler de l'investissement dans l'amélioration de la productivité et assurer le suivi des progrès réalisés par l'Ontario en vue de la reprise économique.

Recommandation 11-1 : Faire en sorte que le gouvernement énonce une « vision économique » pour l'Ontario.

Celle-ci devrait englober des renseignements récents sur les secteurs en croissance et en déclin, de façon à déterminer les secteurs ciblés pour l'investissement. Elle devrait aussi résumer les défis et les possibilités qui existent à l'échelle de la province, des secteurs et des régions. En dernier lieu, il est des plus importants qu'elle présente une stratégie qui s'aligne sur les efforts déployés pour atteindre les objectifs économiques du gouvernement, une stratégie reposant sur l'accroissement de la productivité.

Prêts pour la croissance

L'Ontario possède deux atouts d'importance cruciale qui favorisent la croissance économique : sa main-d'oeuvre, qui est l'une des plus instruites au monde, et son régime fiscal concurrentiel à l'échelle mondiale.

- Environ 64 % de la population de la province faisant partie du groupe des 25 à 64 ans a fait des études postsecondaires³. Plus de 28 % de la main-d'oeuvre travaille dans les industries du savoir, pourcentage supérieur à celui des États-Unis⁴.

³ Statistique Canada, Enquête sur la population active (totalisation spéciale pour l'Ontario fondée sur le classement relatif à l'accession à l'éducation postsecondaire fait par l'Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE]), 2010.

⁴ Budget de l'Ontario de 2011, estimation du ministère des Finances, p. 8. Selon l'OCDE, les industries du savoir englobent les industries de fabrication de pointe, telles que la fabrication automobile et l'industrie aérospatiale, et les industries de services fondés sur le savoir telles que les services financiers, les médias numériques et la conception de systèmes informatiques.

- Lorsque les réformes du régime fiscal amorcées récemment par le gouvernement seront entièrement mises en oeuvre, les entreprises économiseront chaque année environ 4,4 milliards de dollars grâce à l'élimination de la taxe de vente enchâssée, 2,5 milliards de dollars grâce aux réductions du taux de l'impôt sur le revenu des sociétés et plus de 1,8 milliard de dollars grâce à l'élimination de l'impôt sur le capital. Cela représentera plus de 8 milliards de dollars par année en économies d'impôt pour les entreprises de tous les secteurs de l'économie. Ces mesures contribueront à réduire de moitié d'ici 2018 le taux effectif marginal d'imposition de l'Ontario pour les nouveaux investissements des entreprises, ce qui fera de la province un des territoires les plus intéressants du monde industrialisé où investir et créer des emplois.

TABLEAU 11.1 Train de mesures d'allégement fiscal pour les entreprises par secteur – économies annuelles^{1,2}

(en millions de dollars)

Secteur	Taxe de vente harmonisée (TVH)	Impôt sur le revenu des sociétés (IRS)	Impôt sur le capital ³	Total
Agriculture	30	15	f	45
Foresterie, pêche et chasse	20	f	f	20
Mines, services publics, pétrole et gaz	120	35	85	240
Construction	2 115	145	50	2 310
Fabrication	465	280	275	1 020
Commerce de gros	400	255	90	745
Commerce de détail	255	120	55	430
Transport et entreposage	550	50	50	650
Information et culture	575	95	105	775
Services financiers (sauf assurances)	(875)	685	740	550
Assurances	(160)	190	10	40
Immobilier	(50)	125	95	170
Location	90	25	40	155
Services professionnels, scientifiques et techniques	445	285	165	895
Autres services (sauf l'administration publique)	390	195	75	660
Total – entreprises	4 370	2 500	1 835	8 705

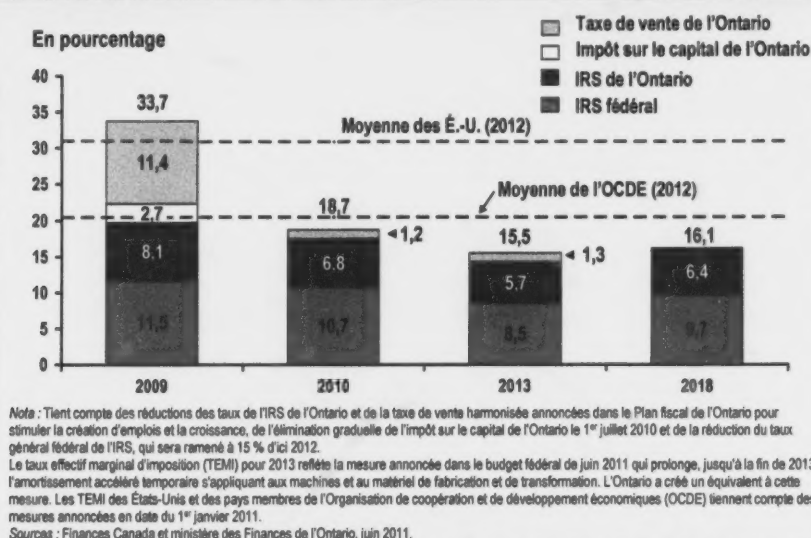
¹ Économies annuelles résultant de la mise en oeuvre intégrale des mesures fiscales en dollars de 2011. Les économies ne tiennent pas compte de plus de 700 millions de dollars par année découlant des réductions d'impôt scolaire applicable aux entreprises, des incitatifs fiscaux ciblés du budget de 2009, ainsi que de plus de 635 millions de dollars en économies annuelles de coûts d'observation découlant de l'administration unique de la TVH et de l'administration unique de l'impôt des sociétés.

² La lettre « f » (« faible ») indique que les économies annuelles sont de moins de 5 millions de dollars.

³ Économies au titre de l'impôt sur le capital comparativement à la structure de l'impôt sur le capital avant les mesures annoncées dans le budget de l'Ontario de 2004.

Source : ministère des Finances de l'Ontario, décembre 2011.

GRAPHIQUE 11.1 Réduction de moitié du taux effectif marginal d'imposition de l'Ontario applicable aux nouveaux investissements d'entreprises

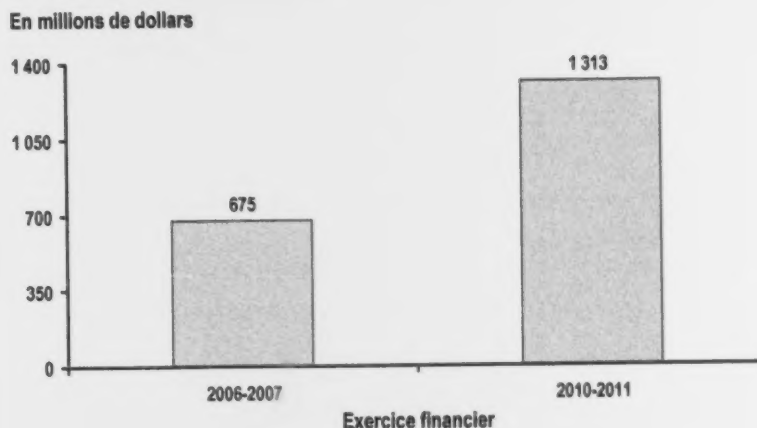


Grâce à sa main-d'œuvre très instruite et à son régime fiscal concurrentiel, l'économie ontarienne est bien placée pour afficher une croissance. Elle est toutefois aux prises avec plusieurs défis importants, dont la faible augmentation de la productivité; l'accroissement de la concurrence mondiale; les changements structurels, tels que le déclin des secteurs de l'économie qui ont toujours été solides; les effets persistants de la récente récession qui a sévi à l'échelle internationale; les bouleversements qui se poursuivent aux États-Unis et au sein de l'Union européenne. À l'instar de la plupart des gouvernements qui ont pris des mesures pour calmer le niveau croissant d'anxiété du grand public et du secteur des entreprises, le gouvernement de l'Ontario a mis en place une myriade de programmes visant à appuyer les investissements des entreprises dans le but de stimuler la création d'emplois dans le secteur privé. Nous nous demandons cependant si ce soutien des entreprises est financièrement viable et, qui plus est, si ce soutien stimule véritablement la croissance économique.

Genres de soutiens accordés aux entreprises

Les nombreux soutiens accordés aux entreprises sont généralement des soutiens directs ou indirects. Dans le cadre de cette analyse, les soutiens directs englobent surtout les subventions, les prêts et les investissements en capital de risque mis à la disposition des entreprises par le truchement de divers programmes de financement. Une partie du soutien vise des secteurs en particulier tels que la foresterie, l'agriculture et la fabrication, ainsi que le secteur du divertissement et de la création. Des programmes tels que le Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques et le Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario ont tendance à viser un plus large éventail de secteurs. En 2010-2011, le gouvernement a accordé plus de 1,3 milliard de dollars aux entreprises sous forme de subventions, de prêts et de garanties de prêts, ainsi que du soutien n'ayant pas trait directement à des transferts d'espèces ou au crédit, dans le cadre de 44 programmes de financement relevant de neuf ministères⁵, ce qui constitue une augmentation d'environ 95 % depuis 2006-2007.

GRAPHIQUE 11.2 Total du soutien direct des entreprises

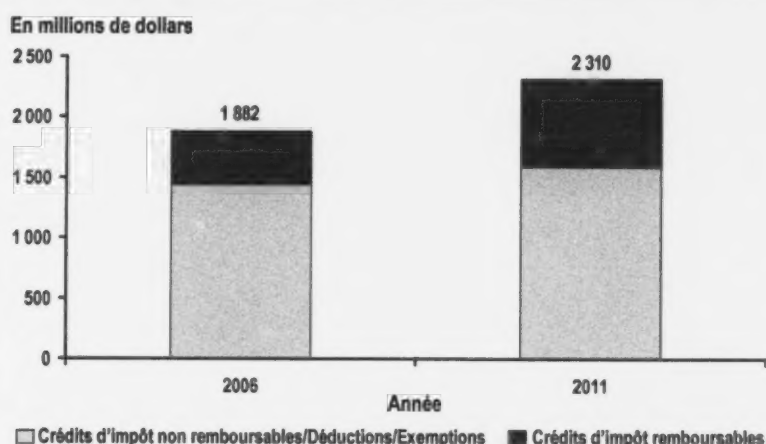


Source : ministère des Finances de l'Ontario et Comptes publics de 2006-2007 à 2010-2011.

⁵ Voir l'annexe 11.1 pour la liste des ministères en tenant compte du fait que deux ministères ont fusionné depuis l'établissement de cette liste.

En 2011, un soutien indirect de 2,3 milliards de dollars a été fourni aux entreprises de deux façons : d'une part, par l'entremise des dépenses fiscales, dont des crédits d'impôt pour la recherche-développement (R-D) et pour des secteurs particuliers tels que les industries dans le domaine des médias; d'autre part, par l'entremise des taux de l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS) plus bas pour les petites entreprises et pour le revenu provenant de la fabrication et de la transformation. Les crédits d'impôt qui ont été mis en oeuvre lorsque les taux de l'IRS étaient élevés par rapport aux normes internationales ont été maintenus même si les taux de l'IRS en Ontario ont diminué considérablement.

GRAPHIQUE 11.3 Soutien indirect des entreprises – Dépenses fiscales



Source : ministère des Finances de l'Ontario, d'après des estimations de mesures fiscales propres à l'Ontario décrites dans les *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario* de 2006 et de 2011.

Dans le budget de l'Ontario de 2011, le gouvernement s'est engagé à examiner les programmes de soutien direct des entreprises. De plus, dans le document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2011*, on a annoncé que le gouvernement provincial examinerait les dépenses fiscales relatives aux entreprises pour en évaluer l'efficacité et l'efficience sur le plan administratif. La Commission félicite le gouvernement d'effectuer ces examens; ils offrent une excellente occasion à la province de veiller à un usage judicieux des fonds publics et de maximiser le rendement des investissements des contribuables.

La province accorde aussi aux entreprises un large éventail d'autres soutiens qui ne sont pas traditionnellement considérés comme des subventions, même si les entreprises peuvent en tirer profit. Ces soutiens, qui font partie de cette analyse, mais non des examens du gouvernement, englobent divers services aux entreprises, tels que les fonds affectés aux services généraux fournis par l'industrie, de l'information, des services de consultation et de marketing, certaines activités d'approvisionnement public, des programmes ciblés de formation et de perfectionnement des compétences, et des activités de recherche-développement (R-D) se déroulant dans des institutions publiques⁶ qui profitent aussi souvent du financement d'une entreprise. Ces programmes sont inclus dans notre analyse, mais nous nous abstenons de faire de longs commentaires à ce sujet, car les données de ces programmes ne sont pas recueillies et évaluées de façon uniforme par les différents ministères.

Recommandation 11-2 : Élargir la portée des examens gouvernementaux des programmes de soutien direct des entreprises et des dépenses fiscales pour y inclure les soutiens tels que les services aux entreprises, l'approvisionnement et la recherche-développement financée par les fonds publics (se reporter au chapitre 7, Éducation postsecondaire, pour des détails sur le financement de la recherche dans les universités et les collèges).

Les subventions accordées aux entreprises ne constituent pas le seul moyen dont le gouvernement dispose pour faire de l'Ontario un endroit plus propice aux affaires en raison de sa compétitivité. Le gouvernement provincial a fait des investissements considérables dans l'infrastructure publique telle que les routes et les ponts en vue de faciliter le déplacement des biens et de la main-d'oeuvre, ainsi que dans une main-d'oeuvre instruite par le truchement des secteurs de l'éducation et de la formation. Il travaille en collaboration avec le gouvernement fédéral et les autres provinces dans des secteurs tels que l'immigration et le commerce international. Il a pris d'importantes mesures pour alléger le fardeau réglementaire des entreprises et, comme cela est indiqué précédemment, il a réduit de beaucoup les impôts des sociétés. Ces initiatives liées aux politiques prises par le gouvernement provincial ont considérablement amélioré les chances de réussite des entreprises en Ontario dans une économie mondiale de plus en plus compétitive. Elles ont de plus diminué le besoin de programmes de soutien des entreprises visant à subventionner les coûts des intrants tels que la main-d'oeuvre, les machines et le matériel, et les immeubles.

⁶ Selon les données fournies par Statistique Canada dans le cadre de son enquête annuelle sur les activités scientifiques du gouvernement de l'Ontario, le gouvernement provincial a transféré en moyenne 386 millions de dollars par année au cours des dix ans s'échelonnant entre 2001-2002 et 2010-2011 pour la R-D effectuée par les universités et les hôpitaux. L'aide directe accordée aux entreprises pour la R-D s'est chiffrée en moyenne à 19 millions de dollars par année pour la même période.

Notre opinion au sujet des subventions accordées aux entreprises

Selon des données empiriques, il arrive souvent que les subventions accordées aux entreprises ne constituent pas un usage judicieux des ressources publiques et qu'elles aient très peu d'incidence sur les niveaux de vie. Les programmes de subventions peuvent amener les entreprises à prendre des décisions qui ne sont pas fondées sur des critères économiques solides ou qui exigent un degré raisonnable de risque de la part du secteur privé. Sans un mécanisme adéquat de responsabilisation, ces programmes peuvent aussi être assujettis à des manœuvres de couloirs de la part des intervenants, ce qui peut entraîner une affectation inefficace des fonds sur le plan économique. De plus, les résultats obtenus dans le cadre de ces programmes sont souvent vagues et difficiles à mesurer, ce qui empêche les évaluations et les analyses poussées. Il n'est pas suffisant de démontrer qu'un programme permet de créer ou de conserver des emplois, tout spécialement si ces emplois auraient pu être créés sans l'aide du gouvernement. Nous sommes d'accord avec la conclusion du Groupe d'étude sur la compétitivité, la productivité et les progrès économiques, dirigé par Roger Martin, selon laquelle une politique économique axée sur la création d'emplois « peut être très coûteuse et donner peu de résultats »⁷.

Les subventions servant à renflouer des entreprises en difficulté ou des secteurs en déclin sont aussi problématiques. Elles peuvent atteindre des objectifs à court terme, tels que le maintien d'emplois, mais, à long terme, elles peuvent empêcher les changements structurels et l'affectation de ressources qui amélioreraient la productivité de l'ensemble de l'économie. Les renflouements peuvent comporter un risque politique en soulevant des questions au sujet de l'équité et de l'établissement de règles du jeu non équitables parmi les entreprises concurrentes. En général, ces interventions donnent lieu à plus d'échecs que de réussites.

Certains secteurs et certaines activités dépendent considérablement du soutien gouvernemental. Si on tient compte des subventions et des crédits d'impôt des gouvernements fédéral et provincial, le soutien accordé peut être considérable. Par exemple, on estime que près de 60 % de toutes les dépenses consacrées à la production cinématographique et télévisuelle en Ontario en 2010 ont été financées par des crédits d'impôt pour la production cinématographique, des subventions et d'autres fonds connexes accordés par les gouvernements fédéral et provincial⁸. Parallèlement, les incitatifs fiscaux fédéraux et provinciaux pour la recherche-développement (R-D) peuvent ramener le coût après impôt de dépenses de 100 \$ en R-D à un montant aussi bas que 37 \$. Dans certains cas, un dollar de dépenses d'affaires est admissible à au moins deux incitatifs fiscaux provinciaux ou des incitatifs fiscaux sont accordés pour des dépenses d'une entreprise ayant reçu un financement direct des gouvernements provincial ou fédéral.

⁷ *Prospects for Ontario's Prosperity*, Groupe d'étude sur la compétitivité, la productivité et les progrès économiques, novembre 2011, p. 31.

⁸ Estimation du ministère des Finances fondée sur les données provenant du rapport sur la transparence fiscale 2010 de l'Ontario, du rapport fédéral *Dépenses fiscales et évaluations 2010*, du Fonds des médias du Canada, de Téléfilm Canada, de la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario et de Statistique Canada.

Exemple

Dans bien des cas, les incitatifs actuels visent la stabilisation plutôt que la transformation des industries. Le nouveau Programme de gestion des risques (PGR) est un exemple de programme de soutien des entreprises dans le cadre duquel les incitatifs ne sont pas alignés sur l'accroissement de la productivité, ni sur les principes de l'économie de marché. Ce programme aide les agriculteurs à gérer le risque commercial en procurant un revenu stable aux agriculteurs participants, notamment les producteurs de céréales, d'oléagineux et de cultures horticoles comestibles, ainsi que les éleveurs de bovins, de porcs, de moutons et de veaux. À l'heure actuelle, il s'agit d'un programme soi-disant de « partage des risques », mais la province en assume la plus grande partie en s'engageant à compenser toute baisse de prix des produits de base. Une chute des prix pourrait augmenter de centaines de millions de dollars le coût du programme, dont les entreprises n'assumeraient aucune responsabilité.

Des programmes tels que le PGR servent à appuyer le statu quo. En mettant l'accent sur le maintien au lieu de l'amélioration, ils ne fournissent pas d'incitatifs aux entreprises d'accroître leur efficacité, ni de se lancer sur de nouveaux marchés, ce qui est nécessaire pour augmenter les revenus et les emplois. Au lieu de stabiliser les industries, la province devrait miser sur les investissements dans les innovations qui favorisent les gains d'efficacité et de productivité. Dans le cas du PGR, il serait préférable de mettre l'accent sur les investissements dans le matériel et l'amélioration des processus qui favorisent la compétitivité des agriculteurs et diminuent leur vulnérabilité à la variation des coûts.

En passant en revue le PGR et d'autres programmes similaires dans le but d'appuyer les entreprises, on pourrait obtenir un ensemble mieux intégré d'initiatives qui se complètent et se greffent les unes aux autres, qui soutiennent les producteurs à court terme mais aussi qui harmonisent les incitatifs pour favoriser la compétitivité à long terme des secteurs ciblés et, par ricochet, la création d'emplois.

À l'heure actuelle, l'Ontario dispose d'une multitude de programmes directs et indirects dispensés par des ministères ayant différents mandats concernant le développement économique. Ce système non coordonné donne lieu à des chevauchements quant à la prestation et au traitement, qui entraînent des coûts inutiles. Un grand nombre d'entreprises, particulièrement les petites entreprises, ont de la difficulté à s'y retrouver dans ce dédale de programmes, dont la complexité est intensifiée par des subventions et d'autres programmes du gouvernement fédéral et des administrations locales. Les programmes de soutien des entreprises sont fragmentés et n'ont pas toujours des objectifs clairs et pertinents. Cela complique considérablement les fonctions de suivi et d'évaluation des coûts des programmes par rapport aux résultats obtenus. Les données sur les résultats étant souvent de piètre qualité et manquant d'uniformité, il n'est pas facile de déterminer si les programmes représentent des avantages économiques pour l'Ontario.

Certains sont d'avis que, pour être concurrentiel, l'Ontario doit avoir recours à des subventions pour attirer les investissements, comme le font d'autres territoires. Il peut en résulter des situations où les entreprises font monter la valeur des incitatifs parmi les territoires qui se livrent concurrence, phénomène connu sous le nom de « malédiction du vainqueur ».

Il est nécessaire de repenser le soutien accordé aux entreprises en tenant compte des défis financiers et économiques avec lesquels l'Ontario est aux prises. Si nous concevions de tout nouveaux programmes de soutien des entreprises, ils seraient bien différents de ceux que nous avons actuellement.

Envisager un nouveau cadre pour le soutien accordé aux entreprises

Étant donné les objectifs de réduction des dépenses que nous proposons au chapitre 1, La nécessité de prendre des mesures financières décisives, il n'est pas viable de continuer d'accorder les mêmes niveaux de soutien aux entreprises. Pour relever les défis mentionnés précédemment, il faut soit restructurer les programmes en place et mettre fin à ceux qui ne donnent pas les résultats escomptés, soit recommencer à neuf et demander aux ministères d'élaborer un nombre réduit de programmes visant davantage à renforcer la productivité et la compétitivité des entreprises ontariennes.

Nous croyons que la seconde option est préférable. Nous suggérons que le gouvernement établisse un nouveau cadre de soutien des entreprises en fonction de cinq principes :

- Réorienter le mandat afin de préciser les objectifs et d'intégrer une analyse fondée sur des preuves;
- Consolider le financement parmi les ministères;
- Inclure les dépenses fiscales;
- Intégrer la prestation;
- Renforcer la reddition de comptes et la transparence.

Réorienter le mandat

En réorientant le mandat des programmes de soutien des entreprises, on pourrait faire en sorte qu'ils mettent moins l'accent sur la création d'emplois et davantage sur le renforcement de la productivité grâce à l'innovation, à l'adoption de technologie et à la formation, à l'amélioration des pratiques commerciales, ainsi qu'à la conservation de l'énergie et à l'efficacité. On encouragerait aussi l'entrepreneuriat. Les nouvelles entreprises innovatrices peuvent accroître la propre productivité et amener les autres entreprises à faire de même pour être concurrentielles. Le milieu de la recherche dans les universités, les collèges et les hôpitaux représente un terrain fertile où les entrepreneurs et les investisseurs de capital de risque peuvent tirer profit des débouchés commerciaux.

La motivation pour l'amélioration de la productivité est claire. Comme cela est indiqué au chapitre 1, il sera difficile d'atteindre l'objectif visé pour le déficit de l'Ontario d'ici 2017-2018 si la croissance anémique de la productivité du secteur privé enregistrée au cours des dernières années se poursuit. Les programmes de soutien des entreprises qui stimulent l'accroissement de la productivité joueront donc un rôle important pour assurer la viabilité financière de l'Ontario. L'amélioration de la productivité du secteur privé permet aux entreprises d'être concurrentielles sur les marchés nationaux et internationaux, et de créer des emplois. Les gouvernements ne créent pas d'emplois dans le secteur privé. Cela est uniquement du ressort des entreprises prospères. Plutôt que de mettre l'accent sur la création d'emplois comme une fin en soi, comme cela se fait traditionnellement, le gouvernement devrait mettre l'accent sur le soutien des entreprises dans les domaines qui offrent le plus grand potentiel d'amélioration de la productivité. Les nouveaux programmes doivent démontrer clairement qu'ils visent cet objectif.

On devrait aussi mettre l'accent sur la productivité lorsqu'on a recours à des subventions pour attirer des investissements d'entreprises étrangères en Ontario. Il faudra faire preuve d'une certaine souplesse, car, dans certains cas, le soutien gouvernemental pourrait permettre d'attirer un investissement phare considérable dans la province. Ce soutien devrait toutefois être réservé aux cas exceptionnels ou extraordinaires. Dans un contexte mondial, tout spécialement un contexte où les économies en développement accélèrent leurs investissements commerciaux, l'Ontario doit collaborer à l'échelle nationale et bâtir des ponts internationaux pour être concurrentiel. Il faudrait continuer de déployer des efforts pour cibler de façon stratégique les investissements internationaux fondés sur le potentiel de la province d'améliorer la productivité.

Parallèlement, il faut se demander si on devrait mettre l'accent sur la productivité à l'égard de toutes les industries ou s'il faudrait se concentrer sur certains secteurs de l'industrie. Nous préférons une approche plus vaste.

Recommandation 11-3 : Réorienter le mandat des programmes de soutien des entreprises pour qu'ils soient axés sur l'accroissement de la productivité dans le secteur privé plutôt que sur la création d'emplois.

Consolider le financement

En vue d'élaborer de meilleurs programmes de soutien des entreprises, le gouvernement doit modifier le processus selon lequel les ministères affectent les fonds à ces programmes. À l'heure actuelle, le financement direct des programmes à l'intention des entreprises est compris dans l'enveloppe d'un ministère ou fait partie de l'allocation annuelle de fonds. Le soutien de nature fiscale n'est pas compris dans les montants alloués. Cela nuit à l'harmonisation et à l'efficacité, car les fonds ne peuvent être retirés facilement des programmes à faible rendement. En outre, il arrive souvent qu'il y ait un chevauchement et un manque de coordination des efforts de différents ministères.

Recommandation 11-4 : À compter de 2012-2013, exiger que les ministères rendent compte des dépenses fiscales liées à leurs secteurs de programmes respectifs. Initialement, on devrait donner aux ministères les moyens de financer les dépenses fiscales (pour qu'il y ait une incidence nette nulle sur ceux-ci), mais par la suite ils devraient gérer l'enveloppe commune de dépenses fiscales et orienter les programmes de soutien des entreprises de façon à atteindre les objectifs budgétaires.

Cela constituera un incitatif pour restreindre les dépenses fiscales inefficaces puisque les ministères responsables de celles-ci auront la possibilité de les modifier lorsqu'ils voudront réaliser des économies.

Recommandation 11-5 : Établir un nouveau mode de financement qui encourage l'efficacité et qui harmonise les efforts déployés par divers ministères. Nous proposons que les fonds consacrés aux programmes de soutien direct et indirect des entreprises, notamment les crédits d'impôt remboursables, soient regroupés dans une même enveloppe budgétaire.

Les ministères se disputeraient alors ces fonds pour pouvoir dispenser les programmes de soutien des entreprises qu'ils proposent. Pour être admissible, un programme devrait répondre aux critères suivants :

- Le programme vise à régler un problème économique particulier en ce qui a trait à l'accroissement de la productivité suite à une analyse fondée sur des preuves solides. Il doit être démontré que la participation du gouvernement est impérieuse et que le soutien est toujours nécessaire malgré le régime fiscal concurrentiel de l'Ontario à l'échelle internationale.
- Le programme est fondé sur un modèle logique faisant appel à la théorie économique et à des preuves pour établir un lien entre les politiques et le résultat escompté, qui ne pourrait être obtenu sans le programme; il faut aussi que les incitatifs soient alignés sur les pratiques commerciales fondamentales et les principes de l'économie de marché.
- Le programme constitue le moyen le plus efficient d'atteindre ou de dépasser le résultat escompté. Autrement dit, les résultats ou les avantages économiques doivent dépasser les coûts potentiels de mise en oeuvre du programme pour le gouvernement, les entreprises et l'économie dans son ensemble. Pour le gouvernement, ceux-ci engloberaient normalement les coûts d'administration du programme et, pour les entreprises, ce seraient les coûts sous forme d'efforts à déployer et d'argent à dépenser pour accéder au programme. Qui plus est, l'analyse coûts-avantages doit tenir compte des coûts économiques des distorsions découlant des impôts servant au financement du programme.
- Le programme ne crée pas de distorsions sur le marché et n'a pas d'autres conséquences pernicieuses comme empêcher les investissements privés et avantager certains groupes. Si c'est le cas (la plupart des programmes auront certains effets négatifs), il faut se demander si le programme, tel qu'il est conçu, permet de gérer ou de rectifier ces problèmes.
- Le programme ne fait pas double emploi avec d'autres programmes et services dispensés au palier fédéral ou local. (Mieux encore, il s'ajoute au soutien accordé aux entreprises par un autre ordre de gouvernement, un organisme communautaire ou l'industrie, ou mise sur ce soutien.) Le programme devrait toutefois empêcher la double déduction (lorsque des subventions sont comprises dans le calcul du soutien par les deniers publics) et limiter la combinaison de subventions fédérales et provinciales, et de soutien par les deniers publics à 30 % des dépenses des entreprises.

En vue de favoriser l'amélioration constante du programme, le processus d'élaboration devrait englober une évaluation formelle permanente du rendement par rapport à ces critères.

Pour financer cette enveloppe unique, nous proposons l'élimination progressive de tous les programmes de soutien direct des entreprises à la fin de l'exercice 2012-2013. (Se reporter à la recommandation 11-8 au sujet des crédits d'impôt remboursables touchant le revenu des sociétés.) Cela faciliterait la distinction entre les services prioritaires et les programmes qui ne sont plus nécessaires. Au lieu que le gouvernement crée d'autres programmes pour répondre aux mêmes besoins, des initiatives désuètes seraient éliminées, ce qui donnerait aux ministères suffisamment de temps pour se préparer au mode de financement proposé par la Commission. Le gouvernement serait toujours tenu de respecter tous les engagements juridiques et financiers des programmes en place, et de mener à terme les projets en cours. L'argent qui reste devrait être versé dans l'enveloppe unique, tout en permettant au gouvernement de réaliser certaines économies qui l'aideront à atteindre son objectif de réduction du déficit en 2017-2018. Nous sommes d'avis que cette façon de procéder permettrait de réduire, du tiers ou peut-être plus, le niveau actuel de soutien direct des entreprises.

Recommandation 11-6 : Éliminer progressivement en 2012-2013 tous les programmes de soutien direct des entreprises actuellement en place. Après avoir tenu compte des engagements juridiques et des projets en cours, ainsi que de l'objectif de réduction du déficit de 2017-2018, regrouper tous les fonds restants et l'argent des dépenses fiscales dans une même enveloppe servant à financer les programmes de soutien des entreprises proposés par les ministères. Ces programmes doivent tenir compte de l'accent mis sur la productivité dans la politique de développement économique du gouvernement et respecter des critères de conception rigoureux.

Dans le cadre de ces changements, nous espérons que les ministères travailleront de concert pour élaborer des programmes de soutien des entreprises mieux harmonisés et plus stratégiques en vue de relever les principaux défis économiques de l'Ontario.

Inclure les dépenses fiscales

En 2011, l'Ontario a accordé environ 2,3 milliards de dollars en soutien aux entreprises sous forme de dépenses fiscales, telles que des crédits d'impôt remboursables ou non. Cela s'ajoute aux économies annuelles découlant des réformes fiscales récentes effectuées par la province qui, lorsqu'elles seront entièrement mises en œuvre, se chiffreront à plus de 8 milliards de dollars pour les entreprises de tous les secteurs de l'économie. Les économies englobent environ 4,4 milliards de dollars par année provenant de l'élimination de la taxe de vente enchâssée, 2,5 milliards de dollars par année des réductions des taux de l'IRS et plus de 1,8 milliard de dollars par année de l'élimination de l'impôt sur le capital. Le niveau de soutien accordé par le truchement des crédits d'impôt pouvait être justifié lorsque les taux d'imposition provinciaux étaient élevés et que les crédits pouvaient améliorer la compétitivité de l'Ontario pour les investissements des entreprises. Il est moins sensé maintenant que le régime d'imposition de l'Ontario est concurrentiel en raison des importantes réformes fiscales.

Crédits d'impôt remboursables touchant le revenu des sociétés

Les dépenses fiscales sont des sommes d'argent dépensées par l'entremise du régime fiscal. Cependant, à des fins de déclaration externe, la plupart des dépenses fiscales sont actuellement compensées par des revenus fiscaux, seul le montant net de revenus étant déclaré. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a publié une nouvelle norme sur les revenus fiscaux qui fait la distinction entre les allégements fiscaux et les transferts accordés dans le cadre d'un régime fiscal. Il a été recommandé que cette nouvelle norme s'applique aux états financiers pour les exercices commençant à compter du 1^{er} avril 2012. L'adoption de la norme du CCSP ferait en sorte que certaines dépenses fiscales soient déclarées au titre des charges, ce qui renforcerait la responsabilité financière et la transparence des déclarations financières.

Recommandation 11-7 : Suivre la recommandation du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) et déclarer les transferts faits par l'entremise du régime fiscal au titre des charges; adopter la norme du CCSP pour les revenus fiscaux à partir du budget de l'Ontario de 2012. En 2011, l'Ontario a accordé des crédits d'impôt remboursables aux entreprises (crédits d'impôt qui sont « remboursés » ou versés, même s'il n'y a pas d'impôt à payer) totalisant 723 millions de dollars à trois principaux secteurs : les médias, la recherche-développement et l'apprentissage et la formation des participants aux programmes d'éducation coopérative. Un grand nombre de ces crédits d'impôt chevauchent les objectifs des programmes de soutien direct des entreprises et devraient être soumis au même degré de surveillance que les dépenses de programmes. On pourrait réaliser d'autres gains en rendant le régime fiscal plus neutre, en éliminant les possibilités de donner la préférence à certaines activités commerciales et en alignant mieux les crédits remboursables liés à l'impôt sur le revenu des sociétés sur les programmes de soutien direct des entreprises.

Recommandation 11-8 : Déposer des mesures législatives en vue d'éliminer progressivement en 2012-2013 tous les crédits remboursables liés à l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS) dans le cadre de l'examen des dépenses fiscales du gouvernement. Mettre en oeuvre des crédits remboursables liés à l'IRS dont l'efficience et l'efficacité administrative sont démontrées et les intégrer à l'enveloppe unique utilisée pour financer les programmes de soutien des entreprises. Inclure les revenus cédés découlant de ces crédits dans les fonds alloués au ministère approprié.

Crédits d'impôt non remboursables et autres soutiens accordés aux entreprises par le truchement du régime fiscal

Les crédits d'impôt remboursables ne sont pas la seule forme de dépenses gouvernementales liées au régime fiscal. Avec une structure fiscale plus concurrentielle pour les entreprises, les crédits d'impôt non remboursables et le soutien des entreprises dans d'autres secteurs du régime fiscal devraient aussi être examinés pour en déterminer l'efficience et l'efficacité administrative. La province devrait viser à optimiser les ressources et s'assurer que le régime fiscal appuie directement la croissance économique en Ontario.

Les dépenses fiscales devraient fournir uniquement le niveau de soutien nécessaire pour obtenir les résultats escomptés. Par exemple, grâce à la déduction accordée aux petites entreprises de l'Ontario, le taux de l'IRS est ramené à 4,5 % (par rapport au taux général de l'IRS de 11,5 %) sur la première tranche de 500 000 \$ de revenu d'exploitation active en Ontario des sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC). Cette déduction vise à fournir un allègement fiscal aux petites SPCC qui ont historiquement de la difficulté à obtenir du capital. Cela se fait généralement à l'aide de prêts ou d'apports de capital. L'accès des petites entreprises à ces sources de financement est souvent limité par les risques inhérents associés aux investissements dans des entreprises qui sont petites ou qui démarrent; les propriétaires d'une petite entreprise ont tendance à dépendre de leurs économies personnelles comme source de capital. À l'échelle fédérale et dans toutes les autres provinces, l'avantage de la déduction accordée aux petites entreprises est généralement éliminé progressivement pour les SPCC dont les niveaux de capital se situent entre 10 millions et 15 millions de dollars. Il n'y a que l'Ontario qui offre l'avantage de cette déduction à toutes les SPCC sans égard à la taille de l'entreprise. Étant donné que les besoins en capital sont considérables pour les grandes entreprises et que les avantages fiscaux que représente la déduction sont relativement faibles, cette mesure fiscale risque peu d'inciter les grandes sociétés à prendre des décisions d'investissement efficaces ou efficientes.

Recommandation 11-9 : Restreindre l'application de la déduction accordée aux petites entreprises de l'Ontario aux grandes sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) en adoptant les règles fédérales portant sur la réduction du plafond des affaires, et inclure la déduction accordée aux petites entreprises de l'Ontario dans le processus d'examen des dépenses fiscales visant à accroître l'efficacité et l'efficacité administrative.

L'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés de l'Ontario est conforme à celle utilisée par le régime fiscal fédéral. Par conséquent, les dépenses fiscales fédérales peuvent avoir une grande incidence sur les revenus de l'Ontario et le soutien accordé aux entreprises. À quelques exceptions près, les dépenses fiscales devraient uniquement servir à stimuler l'activité commerciale qui génère des revenus imposables. Par exemple, la déduction des dépenses liées aux investissements dans une entreprise étrangère, ou à ses opérations, ne devrait pas s'appliquer au revenu canadien lorsque le revenu étranger est exempté ou non imposé au Canada. De plus, les dépenses fiscales qui fournissent des avantages personnels doivent être entrées dans le revenu du bénéficiaire ou refusées en tant que déduction. À l'heure actuelle, les entreprises peuvent déduire 50 % des dépenses pour les repas et les frais de représentation. Cependant, les personnes qui profitent de ces dépenses n'ont pas à inclure ces avantages lorsqu'elles calculent leur propre revenu aux fins fiscales. Une façon pratique de rectifier cela consisterait à refuser aux entreprises la déduction pour les repas et les frais de représentation.

Recommandation 11-10 : Travailler de concert avec le gouvernement fédéral pour s'assurer que les dépenses fiscales hors du contrôle de l'Ontario permettent d'optimiser les ressources et de stimuler directement la croissance économique de la province.

L'industrie des courses de chevaux est un autre domaine où les subventions versées aux hippodromes et aux gens du secteur exigent un examen et des modifications afin qu'elles soient adaptées aux réalités économiques et financières actuelles. L'Ontario compte plus d'hippodromes que tout autre territoire aux États-Unis ou au Canada. En plus des revenus générés par les paris, depuis la fin des années 1990, l'industrie profite de dépenses fiscales provinciales (une réduction de la taxe provinciale sur le pari mutuel) et d'un pourcentage des revenus bruts des appareils à sous générés par la Société des loteries et des jeux de l'Ontario qui, ensemble, ont une valeur estimée à 400 millions de dollars en 2011-2012. Au cours des 12 dernières années, quelque 4 milliards de dollars ont été versés aux 17 hippodromes en vue d'appuyer les bourses, l'amélioration des immobilisations et les coûts de fonctionnement. Le soutien de l'Ontario est 10 et 17 fois plus important respectivement que celui de la Colombie-Britannique, qui compte six hippodromes, et que celui de l'Alberta, qui en compte cinq. L'approche de l'Ontario n'est pas viable et il est temps que l'industrie rationalise sa présence au sein du marché des jeux. Pour plus de renseignements sur l'industrie des courses et de l'élevage de chevaux, se reporter au chapitre 17, Entreprises publiques.

Recommandation 11-11 : Passer en revue et rationaliser le soutien financier accordé par la province à l'industrie des courses de chevaux afin qu'elle soit appuyée de façon plus appropriée par les revenus générés par les paris plutôt que par des subventions ou des traitements préférentiels.

Le régime d'imposition de l'exploitation minière de l'Ontario, y compris les dépenses liées à l'IRS telles que le crédit d'impôt de l'Ontario pour ressources et les dépenses liées à l'imposition de l'exploitation minière, a été conçu de façon à encourager l'investissement lorsque les taux d'imposition des sociétés étaient élevés. Le régime fiscal de ce secteur est aussi conçu de façon que la province soit compensée adéquatement pour l'extraction de ses ressources non renouvelables. Grâce à l'amélioration marquée de la compétitivité fiscale de l'Ontario à l'échelle internationale, le coût de faire des affaires en Ontario est plus favorable, ce qui incite les entreprises à investir et à extraire les minéraux de la province. Par conséquent, l'Ontario doit examiner l'incidence qu'ont les dépenses fiscales consacrées au secteur de l'exploitation minière et, plus globalement, sur le prix de ses ressources.

Recommandation 11-12 : Éliminer le crédit d'impôt de l'Ontario pour ressources et examiner le régime d'imposition de l'exploitation minière pour s'assurer que la province soutient l'exploration et la production minières en Ontario tout en obtenant un rendement équitable pour ses ressources naturelles.

Intégrer la prestation

Les changements apportés à la façon dont les ministères reçoivent des fonds pour les programmes doivent s'accompagner de changements à la façon dont les ministères dispensent les programmes, afin d'en améliorer l'accessibilité et la convivialité.

Par exemple, un portail « à guichet unique » plus convivial permettrait aux entreprises, aux collectivités et aux particuliers de trouver et d'utiliser plus facilement les renseignements sur l'ensemble des programmes, politiques et services provinciaux de développement économique. Il comporterait des formulaires de demande en ligne normalisés et un système de suivi des propositions dans le cadre du processus d'approbation. Sous réserve des exigences de confidentialité, il pourrait aussi permettre aux auteurs de propositions de soumettre des états financiers et d'autres renseignements, tels que les progrès réalisés en vue de respecter les jalons d'un projet. Il devrait comprendre un service de dépannage pour toute personne éprouvant des difficultés à utiliser le système. Il est toutefois important de ne pas créer de niveau supplémentaire de bureaucratie et de faire en sorte que les clients puissent avoir accès directement à des experts au sein des ministères, des organismes et des centres régionaux. Grâce à une prestation de programmes plus efficiente, plus efficace, mieux rationalisée et faisant appel à la toute dernière technologie de l'information, il y aura moins de double emploi, ce qui se traduira par des économies de temps et d'argent tant pour les entreprises clientes que pour le gouvernement. Les collectivités locales seront aussi mieux en mesure d'aligner leurs plans de développement économique sur les objectifs provinciaux et de faciliter la mise en oeuvre de stratégies économiques communautaires plus axées sur la collaboration.

Recommandation 11-13 : Établir un portail « à guichet unique » plus convivial permettant aux clients d'accéder directement à l'information au sujet de tous les soutiens aux entreprises et des autres programmes de développement économique fournis par tous les ministères, et leur permettant de faire des opérations en ligne, telles que la présentation de demandes, l'obtention d'approbations, ainsi que la soumission de dossiers financiers et d'autres genres de rapports.

De plus, un seul bureau administratif partagé appuierait tous les ministères pour la prestation de leurs programmes d'aide aux entreprises en vue d'éliminer les fonctions qui font double emploi. Ce bureau unique pourrait aussi comporter des fonctions automatisées accrues pour aider à faire le suivi des dépenses et des résultats affichés. Les ministères conserveraient la responsabilité première à l'égard de leurs clients actuels, mais centraliseraient l'administration des contrats et le traitement des paiements au sein d'une direction. Des dispositions devraient être prises pour permettre une interconnexion avec le gouvernement fédéral ou une administration municipale au besoin. Il en résulterait un service public plus rapide et plus maniable qui serait mieux en mesure de dispenser les programmes d'aide aux entreprises de façon à répondre aux besoins du milieu des affaires actuel. La fusion récente de deux ministères pour en faire le ministère du Développement économique et de l'Innovation est un pas dans cette direction, qui devrait permettre de réaliser des économies en consolidant le traitement des paiements de transfert.

Autre élément crucial de cette approche : s'assurer que les organismes et processus de réglementation appuient aussi les entreprises.

Recommandation 11-14 : Établir un seul bureau administratif partagé par tous les ministères pour la prestation de leurs programmes de soutien des entreprises. Ce bureau serait chargé notamment de l'administration des contrats, du traitement des paiements, du suivi des dépenses, du contact avec les clients, des jalons des projets et des résultats.

Renforcer la reddition de comptes et la transparence

Le dernier volet du cadre proposé pour les programmes de soutien des entreprises, qui n'est pas le moindre, est le renforcement de la reddition de comptes et de la transparence. Dans une période de compressions budgétaires, il faut surveiller de près et examiner l'usage fait des fonds publics pour s'assurer qu'il est judicieux.

Les programmes de soutien des entreprises doivent être soumis à une évaluation rigoureuse qui lie les dépenses publiques à de nouvelles activités des entreprises. Il faut aussi évaluer l'incidence de ces dépenses sur l'ensemble de l'économie. Nous reconnaissons, toutefois, qu'il est difficile de mesurer les effets à court et long terme d'un programme en particulier.

Recommandation 11-15 : Établir une règle d'élimination progressive au bout de quatre ans pour les futurs programmes de soutien des entreprises. Prolonger seulement la durée des programmes pour lesquels une évaluation exhaustive et obligatoire effectuée au cours de la troisième année de fonctionnement aura révélé qu'ils permettent d'obtenir les résultats escomptés. Mettre fin à tous les autres programmes.

Le dernier aspect de la reddition de comptes devrait être une plus grande transparence. La Commission a été surprise de constater qu'il était difficile pour la fonction publique de l'Ontario de produire une chose aussi simple qu'une liste des programmes de soutien direct des entreprises dispensés par les ministères et des dépenses qui y sont consacrées. Les listes étaient soit restreintes à certains secteurs, soit incomplètes. Dans certains cas, il était indiqué qu'on ignorait le montant des dépenses. Ce manque de transparence nuit à la reddition de comptes.

Le système actuel de comptes publics permet d'obtenir des renseignements sur les entreprises qui ont reçu des fonds publics au cours d'un exercice. Cependant, il est difficile de déterminer si ces fonds provenaient d'un programme de soutien des entreprises ou s'ils devaient servir à d'autres genres d'activités gouvernementales. Il serait donc préférable d'établir un lien plus clair entre les programmes et les entreprises qu'ils appuient, de façon que le public puisse décider si les deniers publics sont utilisés judicieusement.

Recommandation 11-16 : Publier une liste annuelle des programmes de soutien direct des entreprises, des dépenses fiscales et des dépenses annuelles connexes, ainsi qu'une liste des entreprises recevant un soutien financier direct du gouvernement, indiquant le total des montants reçus.

Nous croyons que le nouveau cadre pour le soutien des entreprises décrit précédemment aura des effets démontrables et positifs pour l'Ontario. Les changements indiqués représentent une réorientation importante, mais nécessaire, de la façon dont le gouvernement tente d'aider les entreprises. En se fixant comme objectif d'améliorer la productivité, on devrait obtenir un usage plus ciblé, plus souple et plus efficient des ressources publiques de façon à atteindre les objectifs économiques à long terme. Grâce à ces changements, les entreprises devraient devenir plus solides et plus productives, étant ainsi en mesure de fournir des produits et services de plus grande valeur tout en créant davantage d'emplois spécialisés mieux rémunérés pour la population de l'Ontario.

Annexe 11.1 Liste des dépenses de soutien des entreprises¹

Programme	Dépenses 2006-2007 (millions \$)	Dépenses 2010-2011 (millions \$)
Ministère des Affaires autochtones		
Programme de subventions pour l'infrastructure des communautés autochtones	3,4	3,6
Fonds pour les nouvelles relations – financement du développement économique	0,0	14,0
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales		
Fonds ontarien de développement de la production d'éthanol	2,5	72,0
Programme de développement économique des collectivités rurales	11,3	40,1
Gestion des risques des entreprises (Programme de gestion des risques)	370,0	145,2
Cultivons l'avenir	0,0	32,4
Emplois d'été pour les jeunes en milieu rural	2,7	4,5
Connexions rurales	0,0	4,5
Ministère des Affaires civiles et de l'immigration		
Programme des candidats de l'Ontario	0,0	1,2
Ministère du Développement économique et de l'innovation²		
Initiative Collectivités en transition	1,6	1,0
Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile (SOIA)	59,7	8,8
Fonds de développement de l'Est de l'Ontario (FDEO)	0,0	11,8
Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe (SISFP)	2,0	7,1
Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques (FEIS)	0,0	3,0
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents – Programme d'emplois et d'investissements	n.d. ³	101,4
Programme de soutien de la Vintners Quality Alliance	1,0	6,0
Fonds pour la Stratégie vinicole de l'Ontario	2,0	3,0
Fonds ontarien d'aide aux brasseries artisanales	0,0	2,0
Fonds pour la stratégie d'aide aux petites brasseries de l'Ontario	1,0	0,9
Subventions de soutien du développement des entreprises	0,3	5,2
Stratégie ontarienne de commercialisation des sciences de la vie ⁴	0,0	6,0
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents – Programme d'investissement dans le secteur biopharmaceutique (PISB) (y compris les incitatifs liés à l'intérêt) ⁴	0,0	6,8
Fonds ontarien de développement des technologies émergentes ⁴	0,0	23,1
Fonds pour les projets pilotes d'innovation (y compris les incitatifs liés à l'intérêt) ⁴	0,6	15,6
Subventions de soutien à l'innovation et à la commercialisation ⁴	0,4	4,9
Fonds de soutien aux écosystèmes d'affaires ⁴	0,0	11,8
Soutien du réseau de commercialisation et d'innovation ⁴	60,3	75,6
Projet de développement accéléré des technologies de l'eau ⁴	0,0	0,0 ⁵
Ministère de l'Énergie		
Prestation ontarienne pour l'énergie propre à l'intention des entreprises ⁶	0,0	299,8
Ministère des Finances		
Subventions de soutien de la recherche stratégique sur les services économiques et financiers	0,4	11,7
Ministère des Richesses naturelles		
Fonds de prospérité pour le secteur forestier	2,7	17,4
Routes forestières	75,0	75,0
Programme Promotion du bois de l'Ontario	0,9	1,1
Ministère du Développement du Nord et des Mines⁷		
Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario	60,0	90,0
Aide à l'exportation	n.d.	2,0
Programme de réceptivité des collectivités du Nord à l'investissement	0,4	0,5
Programme de réduction des tarifs d'électricité pour le secteur industriel du Nord	n.d.	104,5
Programme de prêts et de garanties de prêts pour le secteur forestier (créances douteuses)	0,4	7,3
Ministère du Tourisme, de la Culture et des Sports⁸		
Fonds de partenariats pour le secteur du divertissement et de la création	0,0	3,0
Fonds pour les produits multimédias interactifs numériques	0,0	2,0
Fonds de développement du tourisme	1,6	1,4
Fonds international	0,0	1,3
Autre financement de la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario	14,3	19,8
Subventions de soutien des régions touristiques	0,0	65,0
Total	674,5	1 313,3

Notes à la page suivante.

-
- ¹ Cette liste n'est pas exhaustive. Elle a été dressée à partir des renseignements qui figurent dans les *Comptes publics de l'Ontario de 2010-2011* et en fonction des responsabilités des ministères au moment de l'impression, mais la Commission est au courant qu'il existe d'autres programmes pour lesquels des renseignements ne sont pas disponibles. L'ancien nom des ministères est indiqué lorsqu'il est connu.
- ² Auparavant, deux ministères distincts : le ministère du Développement économique et du Commerce (MDEC) et le ministère de la Recherche et de l'Innovation (MRI).
- ³ n.d. indique que les données ne sont pas disponibles. Cela signifie que le nom du programme ne figurait pas dans les Comptes publics, soit parce que le programme n'existait pas à ce moment-là, soit parce que le nom du programme a changé.
- ⁴ Indique les programmes qui relevaient auparavant du MRI avant la fusion du MDEC et du MRI.
- ⁵ Programme devant être financé en 2011-2012; budget à déterminer.
- ⁶ La Prestation ontarienne pour l'énergie propre à l'intention des entreprises aide plus de quatre millions de consommateurs résidentiels et plus de 400 000 petites entreprises, exploitations agricoles et autres consommateurs en accordant aux consommateurs admissibles une prestation équivalant à 10 % du coût total de l'électricité facturée, y compris la taxe, depuis le 1^{er} janvier 2011.
- ⁷ Auparavant, ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts. La responsabilité des forêts a été confiée au ministère des Richesses naturelles.
- ⁸ Auparavant, ministère du Tourisme et de la Culture. Ce ministère a assumé la responsabilité du volet « sports » qui relevait du ministère de la Promotion de la santé et du Sport lorsque ce dernier ministère a fusionné avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.
-

Chapitre 12 : Infrastructure, biens immobiliers et électricité

Infrastructure

Sur le plan financier, l'infrastructure publique, qu'il s'agisse des routes, des métros ou des édifices, est une arme à deux tranchants pour la province. L'infrastructure bâtie se déprécie avec le temps, ce qui crée une ponction inévitable mais prévisible sur les finances du gouvernement. Toutefois, lorsque des mesures adéquates sont prises, ces biens améliorent la productivité d'un territoire et génèrent un rendement ailleurs (grâce à une hausse des revenus fiscaux) ou contrebalancent les coûts de renonciation futurs (comme ceux découlant des embouteillages). Selon une étude du Conference Board du Canada, chaque dollar investi récemment dans l'infrastructure publique de l'Ontario a généré 1,11 \$ sous forme d'activité économique¹. Comme les investissements dans l'infrastructure publique ont une incidence tant sur ses revenus que sur ses dépenses, l'Ontario doit s'efforcer de maximiser les avantages que procure l'infrastructure publique à la province. Les pratiques d'approvisionnement efficaces, comme celles ayant recours au savoir-faire d'Infrastructure Ontario, devraient faire partie intégrante des plans d'infrastructure du gouvernement.

Infrastructure publique

L'infrastructure publique soutient tous les types de services et de programmes publics. Qu'il s'agisse d'actes médicaux complexes ou d'opérations simples comme le renouvellement du permis de conduire ou de la carte Santé, l'infrastructure est partout en Ontario. Lorsqu'on en tire parti adéquatement, l'infrastructure publique joue aussi un rôle de premier plan dans la croissance de l'économie. Les routes et les ponts publics assurent la libre circulation des biens et des services, les écoles publiques font en sorte que les Ontariennes et Ontariens sont très instruits, et les lieux publics permettent aux citoyens de faire part de leurs pensées, de leurs idées et de leurs talents novateurs. Toutefois, l'infrastructure publique est coûteuse. Depuis 2003, environ 62 milliards de dollars ont été investis dans l'infrastructure publique et, au cours de l'exercice le plus récent, on prévoyait y investir 12,8 milliards de dollars².

Le contexte financier de l'Ontario compliquera la situation, car il sera plus difficile de financer des investissements supplémentaires dans l'infrastructure. Nous recommandons dans le présent chapitre que la province amorce un dialogue civilisé sur d'autres modes de financement afin de répondre aux besoins accrus en matière de transports. Il est possible d'obtenir de meilleurs résultats grâce aux deniers publics investis dans l'infrastructure.

¹ P. Atunes, K. Beckman et J. Johnson, *The Economic Impact of Public Infrastructure in Ontario*, Le Conference Board du Canada, 2010.

² Ministère de l'Infrastructure de l'Ontario, *Construire ensemble, Emplois et prospérité pour les Ontariennes et les Ontariens*, 2011. Téléchargé depuis http://moi.gov.on.ca/pdf/fr/BuildingTogether_Fr.pdf.

Par exemple, dans son Plan d'infrastructure à long terme (PILT), le gouvernement s'est engagé à exiger des universités, des municipalités, des organismes de services sociaux et des autres partenaires bénéficiant de paiements de transfert qui reçoivent des fonds considérables de la province aux fins des immobilisations qu'ils publient un plan détaillé de gestion des biens. Il s'agit d'un objectif louable. Toutefois, la revitalisation de l'infrastructure publique de l'Ontario nécessitera des mesures de plus grande envergure afin de maintenir les biens en bon état.

Recommandation 12-1 : Faire en sorte que les exigences de présentation de rapports s'appliquant aux plans de gestion des biens mettent davantage l'accent sur l'optimisation des biens existants que ce qu'on propose actuellement dans le Plan d'infrastructure à long terme pour certaines entités (p. ex., les universités et les municipalités).

Par ailleurs, dans certains cas, les frais exigés pour des services dispensés à l'aide de l'infrastructure publique ne couvrent pas la totalité des coûts. Ce sont alors les contribuables qui paient la différence.

Les services municipaux d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées en sont un bon exemple. L'écart entre les investissements moyens dans les immobilisations de ces services et les besoins réels est de 1,5 milliard de dollars par année³. L'équivalent d'environ la moitié des biens municipaux utilisés pour dispenser ces services, d'une valeur de 72 milliards de dollars, doit être renouvelé entre 2005 et 2019. Un manque de financement d'une telle ampleur pose de graves risques financiers⁴. Il y a eu un certain rattrapage. Toutefois, un investissement stable et à long terme est plus efficient et assure une plus grande équité d'une génération à l'autre⁵. La diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) pourrait être utile à cet égard. De plus, l'établissement des prix à partir du coût complet des services d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées a pour avantage d'encourager la conservation. Or, le Canada est loin derrière les chefs de file à ce chapitre⁶. Le modèle de recouvrement des coûts est déjà utilisé dans le secteur de l'électricité. Il devrait également être appliqué aux services d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées.

Recommandation 12-2 : Adopter l'établissement des prix à partir du coût complet pour les services d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées.

³ Rapport d'information financière, 2002-2006, ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario et ministère de l'Infrastructure de l'Ontario.

⁴ Groupe d'experts de la stratégie d'investissement hydraulique, *À toute épreuve, l'importance d'améliorer le secteur ontarien de l'eau*, 2005. Téléchargé depuis <http://www.moi.gov.on.ca/fr/about/pdf/fr/eau/waterpanelReportFr.pdf>.

⁵ V. Gill, *Tapped Out: Efficiency Options for Closing the Municipal Infrastructure Gap*, Le Conference Board du Canada, 2011.

⁶ Ibid.

Enfin, certains secteurs devront revoir leur approche en matière d'investissement dans l'infrastructure. Comme indiqué dans le chapitre 7, Éducation postsecondaire, les universités et les collèges devraient trouver des moyens d'optimiser l'utilisation des locaux existants avant que de nouveaux projets d'immobilisations ne soient approuvés. Comme nous l'indiquons dans le chapitre 5, Santé, les coûts marginaux d'exploitation découlant de l'expansion actuelle de l'infrastructure et les coûts des projets futurs devront tenir compte des compressions financières proposées pour ce secteur dans le présent rapport. On trouvera également des recommandations concernant l'infrastructure dans le chapitre 6, Éducation élémentaire et secondaire, et le chapitre 14, Secteur de la justice.

Transports

La région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH) est une des régions affichant la plus forte croissance en Amérique du Nord. On estime que la population de la RGTH passera de plus de six millions à près de neuf millions d'habitants d'ici 2031. C'est comme si la population de la région du grand Montréal déménageait dans la RGTH⁷.

Un afflux de population d'une telle ampleur exercera des pressions sur l'infrastructure publique, dont la majeure partie approche de sa capacité maximale. Les embouteillages sur les routes et autoroutes de la RGTH causent déjà problème. À l'heure actuelle, on estime qu'il faut en moyenne 82 minutes pour se rendre au travail et revenir à la maison à Toronto. Il s'agit de la plus longue durée de navettage urbain en Amérique du Nord. On estime que les embouteillages coûtent 6 milliards de dollars par année en raison de pertes de productivité. Si l'accroissement de la population de la RGTH atteint les niveaux prévus, ce coût atteindra 15 milliards de dollars d'ici 25 ans. De plus, il faudrait en moyenne 109 minutes pour se rendre au travail et revenir à la maison, une durée ahurissante.

Le transport en commun fait assurément partie de la solution à ce problème. Dans cette optique, Metrolinx a publié, en 2008, le plan intitulé *Le grand projet*, d'une durée de 25 ans. Toutefois, comme ce plan prévoit des coûts d'immobilisations estimés à 50 milliards de dollars et que seulement 11,5 milliards de dollars y ont été engagés⁸, la province devra surmonter un obstacle financier de taille pour le mettre en oeuvre tout en maintenant l'infrastructure de transport existante. Or, on semble passer sous silence ce manque de financement. À quelques exceptions près, il n'y a pas eu de discussion publique vraiment approfondie dans la province sur les mesures qu'il faudra prendre pour relever ce défi ni sur les conséquences de l'inaction.

⁷ Les renseignements présentés dans ce paragraphe et les suivants sont extraits du document de Metrolinx intitulé *Le grand projet : Transformer les transports dans la région du grand Toronto et de Hamilton*, novembre 2008, que l'on peut télécharger depuis http://www.metrolinx.com/thebigmove/Docs/big_move/081059_MetroLinx_TheBigMoveFR_V3_SM.pdf.

⁸ Tel qu'indiqué à la page 70 du rapport *Le grand projet*, la province s'est engagée à accorder un financement de 11,5 milliards de dollars dans le cadre de son initiative Transports-Action 2020 pour aider Metrolinx à mettre en oeuvre son plan.

Il serait malhonnête de suggérer que le problème est facile à régler. Il ne l'est pas. Toutefois, nous devons souligner à nouveau que notre mandat ne nous permet pas de recommander des hausses d'impôt. Cette limite nous empêche d'effectuer un examen complet des moyens de financer les investissements dans le transport en commun au cours de la prochaine génération. Par conséquent, nous nous sommes concentrés sur la réforme des dépenses.

Accroître l'efficacité des services de transport

Le réseau de transport en commun de la RGTH est constitué essentiellement d'un ensemble hétéroclite de services municipaux et de services régionaux dispensés par Metrolinx, GO Transit et des entreprises privées de transport interurbain. Récemment, le discours public et les études sur le transport en commun ont porté naturellement sur les niveaux de service et la qualité des services. Peu d'études se sont penchées sur l'efficacité de la structure des services actuelle. Le rôle des fournisseurs de services a-t-il été défini de façon optimale? Y a-t-il des cas de double emploi et des chevauchements inutiles? La coordination et l'intégration des services sont-elles adéquates? La réponse à ces questions et à d'autres pourrait permettre de trouver des moyens d'accroître l'efficacité des services de transport en commun, notamment en rationalisant les parcours, les services et les tarifs et en améliorant leur coordination; en misant davantage sur l'approvisionnement commun; et en envisageant d'autres mesures dans le but de réduire le double emploi et les chevauchements.

La situation de la Commission de transport Ontario Northland (CTON), qui offre des services de transport subventionnés dans le Nord de l'Ontario⁹, est différente. Des études réalisées ces dernières années en Ontario et dans d'autres provinces ont suggéré des moyens d'accroître l'efficacité et l'efficacité de ces services en ayant recours à une participation ciblée du secteur privé. Des mesures en ce sens devraient être prises.

Recommandation 12-3 : Lorsqu'on ne dispose pas des renseignements et des preuves nécessaires, passer en revue le rôle et les services des fournisseurs publics et privés de services de transport en commun dans la région du grand Toronto et de Hamilton, ainsi que les services de la Commission de transport Ontario Northland dans le Nord afin de repérer les gains d'efficacité qui pourraient être réalisés au sein des réseaux de transport de ces régions. En se basant sur les données recueillies, prendre les mesures nécessaires pour accroître l'efficacité de ces services.

⁹ Service marchandises ferroviaire, services de transport de passagers (autobus et train), télécommunications et remise à neuf de wagons.

Parcs de stationnement de GO Transit

À l'heure actuelle, les usagers peuvent garer leur véhicule gratuitement dans les parcs de stationnement de GO Transit. Cela peut sembler banal, mais des coûts considérables sont associés aux parcs de stationnement. En février 2009, les gouvernements provincial et fédéral ont annoncé un financement commun de 500 millions de dollars versé à GO Transit afin de réaliser d'importants projets d'infrastructure visant notamment à construire de nouvelles installations de stationnement dans l'ensemble de son réseau¹⁰. Si on ne détermine pas le coût du stationnement et que celui-ci demeure gratuit, il y aura des abus alors que les personnes qui se rendent aux gares de GO Transit autrement qu'en voiture seront pénalisées. De plus, la Commission de transport de Toronto (CTT) a démontré qu'il n'était pas viable de fournir des places de stationnement gratuites aux titulaires d'un laissez-passer mensuel.

Recommandation 12-4 : Suivre l'exemple de la Commission de transport de Toronto et commencer à prélever des frais de stationnement aux terrains de stationnement de GO Transit.

Malheureusement, les initiatives de cette envergure ne sont toujours pas suffisantes pour régler le problème. Le gouvernement doit amorcer sur-le-champ une discussion honnête avec les citoyens et les autres parties intéressées sur les mesures de rechange qui permettront de générer des revenus et de combler une part beaucoup plus grande du manque de financement dans le but de mettre en oeuvre un plan ambitieux en matière de transport en commun.

Il faut redoubler d'efforts afin de négocier avec le gouvernement fédéral l'élaboration d'une stratégie nationale de transport en commun. Malgré son vaste territoire, le Canada est en grande partie un pays urbain. En effet, 80 % de la population canadienne vit dans des centres urbains, ce qui fait du Canada un des pays les plus urbanisés au monde. La congestion est un problème systémique présent d'un océan à l'autre. C'est pour cette raison qu'il faut adopter une approche d'envergure nationale. En fait, le gouvernement fédéral subit les effets des embouteillages autant que les provinces en raison des pertes de productivité et de revenus fiscaux qu'ils entraînent. En 2006, Transports Canada a déclaré que la congestion créait des défis d'envergure nationale en raison des coûts découlant des pertes de temps, de la hausse de la consommation de carburant et de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre¹¹. La Chambre de commerce du Canada a signalé que le Canada, malgré son urbanisation, est le seul pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n'ayant pas adopté de stratégie nationale de transport en commun¹².

Recommandation 12-5 : En collaboration avec le gouvernement fédéral, les autres provinces et les municipalités, mettre en oeuvre une stratégie nationale de transport en commun.

¹⁰ Les premiers ministres Harper et McGuinty annoncent des améliorations importantes au réseau GO, 17 février 2009, téléchargé depuis <http://www.premier.gov.on.ca/news/event.php?ItemID=3326&Lang=FR>.

¹¹ Transports Canada – Affaires environnementales, *Le coût de la congestion urbaine au Canada*, 22 mars 2006, téléchargé depuis http://www.gatewaycouncil.ca/downloads/2/Cost_of_Congestion_TC.pdf.

¹² Chambre de commerce du Canada, *Renforcer les réseaux de transport urbain du Canada*, téléchargé depuis <http://www.chamber.ca/images/uploads/Resolutions/2009/2009%20FRENCH/T-Renforcer%20les%20reseaux%20de%20transport%20urbain%20du%20Canada.pdf>.

Le financement fédéral n'est qu'un élément de l'équation. C'est l'Ontario qui déterminera le meilleur moyen de financer son infrastructure de transport à l'avenir. Les revenus fiscaux généraux seront eux aussi une source de fonds dans un avenir prévisible. Toutefois, d'autres territoires envisagent des solutions de rechange comme des frais de congestion, des péages routiers à grande échelle, des voies à péage ou des voies réservées aux véhicules multioccupants, une taxe régionale sur l'essence et des surtaxes de stationnement. Chacune de ces solutions donne lieu à des incitatifs qui devraient faire l'objet d'une analyse logique. Toutefois, il sera quasi impossible d'établir un juste équilibre entre ces diverses mesures si on ne consulte pas les citoyens.

Recommandation 12-6 : Amorcer un dialogue ouvert avec les citoyens sur les meilleurs moyens de générer de nouveaux revenus permettant de répondre aux besoins futurs en matière d'immobilisations dans le secteur des transports.

Biens immobiliers

Le gouvernement de l'Ontario est le plus important propriétaire de biens immobiliers de la province. Son portefeuille est constitué de biens d'une grande valeur se chiffrant à quelque 14 milliards de dollars, dont 2 milliards de dollars pour les terrains¹³. Les avoirs immobiliers de la province comprennent des immeubles de bureaux, des prisons, des palais de justice et des hôpitaux. Ces édifices jouent un rôle important dans la prestation des services à la population de l'Ontario.

Malgré sa grande valeur, le portefeuille immobilier de la province pose problème lui aussi. Comme la plupart des édifices sont vieux (leur âge moyen est de 46 ans), ils nécessitent des travaux d'entretien coûteux. En 2010-2011, la province a dépensé 842 millions de dollars pour le fonctionnement et l'entretien de ces biens. La réduction des dépenses d'entretien ne fait que retarder les dépenses qui devront être engagées à cet égard et peut créer des problèmes plus coûteux à l'avenir. Cela est vrai même si le gouvernement n'utilise pas certains édifices à pleine capacité, si ces derniers sont vacants ou s'il ne prévoit pas les utiliser à l'avenir. L'immobilier peut s'avérer une activité coûteuse. Il faut donc adopter des pratiques permettant de maximiser la valeur de ces biens.

Il faut mettre en oeuvre des mesures raisonnables pour encourager une utilisation plus efficace des locaux actuels. Nous avons appris que les ministères paient des taux inférieurs à ceux du marché pour l'utilisation des édifices gouvernementaux. Cela laisse croire que les ministères occupent davantage de locaux qu'ils ne le feraient s'ils devaient payer le coût total d'occupation.

Recommandation 12-7 : Exiger que les ministères paient les taux du marché pour utiliser les biens immobiliers du gouvernement.

¹³ À moins d'indication contraire, les renseignements fournis dans le chapitre proviennent du ministère de l'Infrastructure de l'Ontario.

Par ailleurs, le ministère de l'Infrastructure possède des édifices qui sont gérés par un autre ministère et utilisés par ce dernier pour dispenser un programme ou un service. Les prisons et les palais de justice en sont de bons exemples. L'administration des paiements liés aux locaux et aux réparations crée un double emploi inutile. De plus, cet arrangement empêche le gouvernement d'adopter une approche mieux intégrée en vue de rationaliser l'utilisation des biens immobiliers¹⁴.

Recommandation 12-8 : Centraliser la gestion des biens immobiliers et des locaux et la confier au ministère de l'Infrastructure plutôt qu'aux ministères individuels.

Les mesures recommandées doivent permettre de réduire l'empreinte immobilière du gouvernement. Ce faisant, l'Ontario augmentera ses chances de monétiser son portefeuille immobilier, ce qu'il doit faire. Dans bien des cas, il est souhaitable d'être propriétaire des biens immobiliers. Toutefois, ce ne devrait pas être la seule approche utilisée. En effet, il existe un large éventail de solutions de rechange novatrices qui pourraient créer des sources de revenus supplémentaires si elles étaient utilisées de façon appropriée. Les ententes de cession-bail, le recours au droit relatif à la propriété du dessus, l'échange de terrains et les instruments fondés sur les biens fonciers en sont des exemples.

Recommandation 12-9 : Élaborer un plan de gestion stratégique du portefeuille immobilier de la province fondé sur les principes du marché pour l'acquisition, la cession et l'utilisation de biens immobiliers, ainsi que pour les investissements dans ces biens.

Électricité

Le rendement du secteur de l'électricité de l'Ontario a des répercussions considérables sur la province. Il y a un lien direct entre ce secteur et le plan financier de la province puisque le gouvernement de l'Ontario est propriétaire de l'Ontario Power Generation (OPG) et de Hydro One et que certaines mesures, comme la Prestation ontarienne pour l'énergie propre (POEP), ont une incidence sur ses dépenses de programmes. De plus, les tarifs d'électricité ont une incidence sur la compétitivité régionale dans les secteurs comme la fabrication et la foresterie, où l'énergie est un facteur de production important. Les politiques comme les tarifs de rachat garantis (TRG) pour l'énergie renouvelable ont pour but d'encourager les entreprises nationales et internationales à investir en Ontario et à créer des emplois pour la population. Enfin, outre ces effets économiques, les politiques visant à modifier le bouquet énergétique ont une incidence directe sur l'environnement.

¹⁴ Pour plus de renseignements sur les immeubles utilisés par le secteur de la justice, voir le chapitre 14, Secteur de la justice.

Jusqu'au 31 mars 1999, Ontario Hydro, un vaste service public d'électricité à intégration verticale appartenant au gouvernement, était le principal service d'électricité de la province. Il produisait et transportait la majeure partie de l'électricité dans la province et la distribuait approximativement au quart des consommateurs ontariens, surtout dans les régions rurales de l'Ontario. Après un grand nombre de critiques concernant le rendement de Ontario Hydro, notamment en raison de dépassements de coûts et de l'augmentation rapide des tarifs au début des années 1990, le gouvernement a adopté la *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie*. Aux termes de cette loi, Ontario Hydro a été scindée en plusieurs sociétés, dont Hydro One, l'OPG, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO).

À la suite de la restructuration d'Ontario Hydro, on prévoyait instaurer la concurrence dans le marché de l'électricité (production), notamment pour encourager le secteur privé à investir dans l'infrastructure du réseau. Toutefois, lorsque cette concurrence a été instaurée en mai 2002, les prix ont augmenté et sont devenus volatils au cours de l'été et au début de l'automne 2002. En réponse aux inquiétudes des consommateurs, le gouvernement a gelé les tarifs d'électricité pour les abonnés résidentiels, les petits utilisateurs et d'autres consommateurs désignés. Le 1^{er} avril 2004, ce gel de prix a été remplacé par un plan de tarification d'une durée d'un an qui a été appliqué jusqu'à ce que le gouvernement mette en place une grille tarifaire réglementée pour les abonnés résidentiels, les petits utilisateurs et d'autres consommateurs désignés.

Ces dernières années, le secteur privé a investi des sommes considérables dans le secteur de l'électricité de l'Ontario en raison surtout des contrats à long terme passés avec l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO). Ces contrats d'approvisionnement, qui, au départ, étaient requis pour assurer la fiabilité du réseau, ont été passés parce que les prix de gros de l'électricité étaient trop faibles pour couvrir les coûts engagés par les producteurs privés. De plus, les objectifs politiques tels que le remplacement des centrales au charbon par des sources plus propres comme les installations de production d'énergie renouvelable, les exigences du Programme de tarifs de rachat garantis quant au contenu canadien et les efforts accrus déployés en matière de conservation témoignent des priorités du gouvernement en ce qui concerne la création d'emplois et les avantages environnementaux. Les buts visés par ces politiques et les coûts engagés pour remplacer et entretenir les éléments d'infrastructure vieillissants ont entraîné une hausse des tarifs d'électricité.

Le marché actuel est en partie réglementé par la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), qui fixe les tarifs de l'électricité produite par les centrales nucléaires et les grandes centrales hydroélectriques de l'OPG. On trouve également sur ce marché des participants ayant passé des contrats d'électricité de longue durée avec des entités comme l'OEO, ainsi que d'autres centrales de l'OPG qui touchent les prix du marché. Tous les six mois, la CEO fixe les prix de l'électricité que paieront les consommateurs résidentiels et les petites entreprises afin d'atténuer la volatilité des prix tout en permettant aux producteurs de recouvrer le coût réel de l'électricité. La CEO réglemente également les tarifs de transport et de distribution.

Incidence financière du secteur de l'électricité

Il y a plusieurs points d'interaction entre la situation financière de l'Ontario et le secteur de l'électricité. Nous nous sommes penchés d'abord sur les dépenses de programmes et les dépenses fiscales directes liées au secteur de l'électricité. Nous n'avons pas tenu compte du rendement des sociétés d'électricité appartenant à la province, car le chapitre 17, qui porte sur les entreprises publiques, décrit l'incidence de ces sociétés sur le plan financier. Nous discuterons ensuite des répercussions financières de la gestion de la dette et du passif de l'ancienne société Ontario Hydro. Enfin, le lien inextricable entre les prix de l'électricité et le rendement économique nous oblige à examiner les moyens possibles de réduire les coûts à long terme pour les consommateurs d'électricité. Nous sommes d'avis que des politiques fondées sur des éléments probants qui se traduisent par des gains d'efficacité et d'efficacités s'avèreraient bénéfiques au fil des ans.

I. Dépenses de programmes et dépenses fiscales directes

Les revenus fiscaux soutiennent diverses dépenses de programmes directes visant à subventionner les coûts d'électricité. La plus importante de ces dépenses est la POEP, qui accorde une remise de 10 % sur les coûts d'électricité aux consommateurs résidentiels, aux exploitants agricoles et aux petites entreprises. Cette prestation, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, devrait coûter 1,1 milliard de dollars en 2011-2012. Le gouvernement s'est engagé à accorder cette prestation pendant cinq ans. Dans son Plan énergétique à long terme (PELT), le gouvernement reconnaît que les prix de l'électricité continueront d'augmenter. La Commission estime que la POEP devrait être remise en question afin d'atténuer son incidence à long terme sur la situation financière de la province.

Nous savons que le gouvernement a instauré la POEP pour faciliter la transition à des prix de l'électricité plus élevés découlant du rôle accru que joueront les sources d'énergie propre. Toutefois, cette prestation masque le coût réel de l'électricité et décourage la conservation. En outre, nous prévoyons qu'il sera difficile de mettre un terme soudainement à cet incitatif généreux comme on prévoit le faire le 31 décembre 2015, car les consommateurs d'électricité seront confrontés à une hausse abrupte des tarifs. Nous nous inquiétons de la possibilité que la POEP continue d'être payée à même le Trésor provincial et qu'elle mine la capacité de l'Ontario de rétablir l'équilibre budgétaire en 2017-2018. Pour compliquer les choses, la SFIEO ne garantit pas que la redevance de liquidation de la dette sera éliminée lorsque la POEP prendra fin. Elle a indiqué qu'il est possible que cette redevance ne disparaisse pas avant 2018¹⁵. Tout atterrissage en douceur découlant de l'élimination de la redevance de liquidation de la dette au moment de l'expiration de la POEP disparaîtrait si ce retard se produisait.

Les coûts de renonciation associés à la POEP sont élevés. La Commission croit fermement que la somme de plus de 1 milliard de dollars par année qui y est affectée pourrait être utilisée à des fins plus efficaces. La Commission serait satisfaite si la POEP était éliminée graduellement. En outre, l'élimination plus rapide ou immédiate du programme serait appréciée.

¹⁵ Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario, *Rapport annuel 2011*, p. 2.

Recommandation 12-10 : Éliminer la Prestation ontarienne pour l'énergie propre le plus rapidement possible.

Bien que la POEP soit la subvention des tarifs d'électricité la plus importante en Ontario, elle n'est pas la seule. Divers programmes s'adressent à des consommateurs précis (p. ex., les petits ou les gros consommateurs) ou à certaines régions de la province. Chaque initiative réduit les coûts d'énergie des consommateurs (électricité, gaz, mazout, diesel, etc.), mais pourrait décourager la conservation au fil des ans, ce qui entraînerait une hausse des coûts. On devrait revoir ces initiatives régulièrement pour s'assurer qu'elles permettent d'atteindre les objectifs des politiques et assurent l'optimisation des ressources.

Recommandation 12-11 : Revoir tous les autres programmes de subventions pour les coûts d'énergie afin de déterminer s'ils permettent d'optimiser les ressources et d'atteindre les objectifs stratégiques établis.

Aperçu des subventions fiscales provinciales pour les coûts d'énergie

- **Crédit d'impôt de l'Ontario pour les coûts d'énergie et les impôts fonciers :** Ce programme fondé sur le revenu permet aux personnes âgées, aux personnes seules et aux familles admissibles de recevoir un crédit maximal de 200 \$ par année au titre de leurs coûts d'énergie. Les personnes qui habitent dans une réserve et qui paient des coûts d'énergie domiciliaire et celles qui vivent dans un établissement de soins de longue durée peuvent demander un montant indexé au titre de leurs coûts d'énergie.
- **Fonds d'aide d'urgence aux impayés d'énergie de l'Ontario :** Ce fonds, qui est administré par le ministère des Services sociaux et communautaires, aide les Ontariennes et Ontariens à faible revenu qui font face à une urgence liée à l'énergie, comme des impayés d'énergie ou l'obligation de verser un dépôt de garantie ou de payer des coûts de rebranchement pour l'électricité, le gaz naturel et d'autres formes d'énergie.
- **Crédit pour les coûts d'énergie dans le Nord de l'Ontario :** Ce programme permanent accorde aux familles du Nord de l'Ontario un montant maximal de 204 \$ pour 2011 afin de les aider à payer leurs coûts d'énergie domiciliaire, qui sont souvent plus élevés dans cette région en raison des hivers plus rigoureux. Les personnes seules peuvent recevoir jusqu'à 132 \$ pour 2011 dans le cadre de ce programme. Le montant accordé dépend de plusieurs facteurs comme l'âge, le revenu familial et l'état civil. Il est indexé chaque année subséquente.
- **Programme de réduction des tarifs d'électricité pour le secteur industriel du Nord :** Ce programme de trois ans, qui coûte en moyenne 150 millions de dollars par année, s'adresse aux grandes industries du Nord de l'Ontario qui consomment plus de 50 000 mégawattheures d'électricité par année. Il accorde une remise de deux cents le kilowattheure lorsque les industries admissibles s'engagent à élaborer et à mettre en oeuvre un vaste plan de gestion de l'énergie. Les remises accordées ont totalisé 105 millions de dollars au 31 mars 2011.

II. Dette insurmontable du secteur de l'électricité

Pendant la restructuration du réseau d'électricité en 1999, un montant de seulement 17,2 milliards de dollars de la dette de 38,1 milliards de dollars accumulée par Ontario Hydro a été considéré comme garanti par la valeur des actifs des sociétés remplaçantes. Il en a découlé une dette insurmontable de 20,9 milliards de dollars. La SFIEO a été mise sur pied pour assumer et gérer la dette de l'ancienne société Ontario Hydro.

La *Loi de 1998 sur l'électricité* établissait des sources de revenus servant à rembourser la dette insurmontable. Ainsi, l'OPG, Hydro One et les services d'électricité municipaux (SEM) étaient tenus de verser à la SFIEO des paiements tenant lieu d'impôt. De plus, le gouvernement s'est engagé à verser à la SFIEO la partie du bénéfice annuel combiné de l'OPG et de Hydro One supérieure aux coûts de financement de la province liés à ces sociétés. Il a été estimé que ces sources de revenus avaient une valeur de 13,1 milliards de dollars au 1^{er} avril 1999. La différence de 7,8 milliards de dollars équivalait au reliquat de la dette insurmontable estimé au départ. La *Loi de 1998 sur l'électricité* établit une redevance de liquidation de la dette que doivent verser les consommateurs jusqu'à ce que ce reliquat soit éliminé.

Les revenus de la SFIEO ont une incidence financière considérable, car cette société est consolidée selon la méthode proportionnelle dans les états financiers de la province. Tous les revenus et toutes les charges de la SFIEO, y compris les versements d'intérêt, ont une incidence directe sur le déficit ou l'excédent de la province. De plus, la dette de la SFIEO est incluse dans le bilan de la province. Cet arrangement témoigne de l'importance du rendement financier de l'OPG et de Hydro One, car leurs paiements tenant lieu d'impôt et une partie de leur bénéfice net combiné sont utilisés pour le service de la dette de la SFIEO. De plus, une partie des revenus de la SFIEO provient des paiements tenant lieu d'impôt effectués par les SEM. Ces paiements comprennent des montants équivalant aux impôts fédéral et provincial sur le revenu des sociétés. Ils sont entièrement affectés au service de la dette insurmontable.

Étant donné que les revenus de la SFIEO ont une incidence directe sur le plan financier de la province, le gouvernement provincial doit absolument s'assurer que l'OPG et Hydro One sont exploitées de façon efficace afin d'assurer le service et le remboursement de la dette et du passif de l'ancienne société Ontario Hydro.

III. Moyens de réduire les coûts d'électricité à long terme

Le mandat de la Commission est directement lié aux perspectives financières de l'Ontario. Toutefois, nous estimons que les principes sur lesquels repose le rapport, qui sont décrits au chapitre 3, Notre mandat et notre approche, s'appliquent également à l'assiette des tarifs d'électricité. Cela est particulièrement important dans le contexte du PELT, qui prévoit que les prix de l'électricité augmenteront de 46 % au cours de la période de cinq ans comprise entre 2010 et 2015, en faisant abstraction de la POEP. Il y a plusieurs possibilités de réaliser des gains d'efficacité importants dans le secteur et de ralentir l'augmentation des tarifs d'électricité.

Cela dit, la Commission est consciente des nombreux changements survenus dans le secteur depuis que la société Ontario Hydro a été scindée en plusieurs entités en 1999. Une période de normalité pourrait être bénéfique pour le secteur, car elle lui permettrait de faire le point sur le statu quo. Par conséquent, la Commission formule une série de recommandations ayant pour but d'établir un équilibre entre la nécessité d'assurer la stabilité du secteur, d'une part, et celle de maîtriser les coûts, d'autre part.

Recommandation 12-12 : Élaborer un Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI) s'inspirant du Plan énergétique à long terme de l'Ontario.

En 2007, l'OEO a déposé une demande d'approbation du PREI initial auprès de la CEO, mais le processus n'a pas été mené à terme. Une fois approuvé, le PREI fournirait aux producteurs, aux consommateurs, aux services publics et aux autres intervenants un plan détaillé portant sur l'évolution du secteur de l'électricité sur une période de 20 ans.

Recommandation 12-13 : Consolider les 80 sociétés de distribution locales (SDL) de l'Ontario selon les régions afin de créer des économies d'échelle.

La réduction des dépenses de fonctionnement, de gestion et d'administration des SDL de l'Ontario¹⁶, évaluées à 1,35 milliard de dollars, entraînerait des économies directes au titre des coûts de livraison de l'électricité facturés.

Un arrangement fiscal axé sur la collaboration entre les gouvernements fédéral et provincial prévoyant une remise, à la province, de l'impôt fédéral des sociétés payé par une société d'électricité nouvellement privatisée faciliterait grandement la réforme des SDL. Le gouvernement provincial pourrait ainsi éliminer la taxe sur les transferts de 33 % perçue sur ces dessaisissements, qui est affectée au remboursement de la dette insurmontable. De plus, cette mesure aiderait à compenser toute perte future de la composante fédérale des paiements tenant lieu d'impôt occasionnée par la vente d'une SDL publique au secteur privé. Il y a un précédent pour une telle coopération, comme en témoigne la version précédente de la loi fédérale intitulée *Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique*.

De grandes entités régionales pourraient permettre de réaliser des économies de gamme et d'échelle. Elles pourraient jouer un rôle accru dans la planification et la conception des programmes de conservation et assumer une plus grande part de responsabilité quant à la livraison d'autres ressources comme l'eau.

Recommandation 12-14 : Dans le cadre de l'examen du Programme de tarifs de rachat garantis (TRG), prendre les mesures nécessaires pour atténuer l'incidence de ce programme sur les tarifs d'électricité en :

- abaissant les tarifs offerts au départ dans le cadre d'un contrat de TRG et en adoptant des tarifs dégressifs afin d'encourager l'innovation et de décourager le recours aux subventions publiques¹⁷;
- utilisant à meilleur escient les « voies de sortie » prévues par les contrats actuels.

¹⁶ Calcul basé sur les données présentées dans le *2010 Yearbook of Electricity Distributors* de la Commission de l'énergie de l'Ontario, p. 7.

¹⁷ Par exemple, le programme de tarifs de l'Allemagne équivalant à celui de l'Ontario prévoit une réduction annuelle de 9 % des tarifs accordés aux producteurs d'électricité qui ont recours à des panneaux photovoltaïques. Voir W.E. Mabee, J. Mannion et Tom Carpenter, « Comparing the Feed-in-Tariff Incentives for Renewable Electricity in Ontario and Germany », *Energy Policy*, 40 (2011), p. 480-489.

Recommandation 12-15 : Utiliser le processus de demande de propositions pour la construction de grandes centrales.

Recommandation 12-16 : Passer en revue le rôle des divers organismes du secteur de l'électricité afin de repérer les économies administratives. On pourrait notamment étudier la possibilité de coordonner les fonctions administratives.

Recommandation 12-17 : Intégrer aux prix de gros de l'électricité les coûts de transport, y compris ceux liés aux limites de capacité et à la congestion, dans le cadre d'une vaste restructuration du marché de gros de l'électricité.

Les tarifs d'électricité devraient être moins élevés pour les personnes qui habitent près des centrales. En envoyant des signaux de prix plus efficaces au marché, on encouragerait des niveaux optimaux d'investissement dans l'infrastructure du réseau d'électricité, c'est-à-dire les installations de production, de transport et de distribution.

Recommandation 12-18 : Faire en sorte que les tarifs réglementés correspondent davantage aux tarifs de gros en accroissant le ratio des tarifs en période de pointe sur les tarifs en période creuse aux termes du régime de tarifs selon l'heure de la consommation et en offrant aux consommateurs des tarifs applicables aux périodes critiques.

Recommandation 12-19 : Coordonner la mise en oeuvre d'une stratégie d'information proactive de grande portée visant tous les participants du secteur de l'électricité. Cette stratégie devrait, à tout le moins, porter sur les questions suivantes :

- les ressources électriques de l'Ontario, y compris l'énergie nucléaire, hydroélectrique, thermique et renouvelable;
- le rôle et l'importance des marchés d'importation et d'exportation de l'électricité;
- le rôle et les responsabilités des diverses entités du secteur de l'électricité;
- l'évolution du rôle des consommateurs d'électricité dans le contexte du paradigme lié au réseau intelligent;
- les facteurs qui influencent les tarifs d'électricité, la façon dont on fournit des renseignements sur les tarifs et les meilleures mesures à prendre pour y faire face.

Recommandation 12-20 : Promouvoir, de façon stratégique, les forces de l'Ontario dans le secteur de l'énergie en misant sur les possibilités d'exportation de biens et de services ontariens.

Chapitre 13 : Environnement et richesses naturelles

Réforme nécessaire

La plus grande part de la responsabilité de protéger le patrimoine environnemental et naturel de la province incombe à deux ministères : le ministère de l'Environnement (MEO) et le ministère des Richesses naturelles (MRN).

Comme le commissaire à l'environnement de l'Ontario l'a récemment fait remarquer, les activités centrales de ces deux ministères sont devenues beaucoup plus complexes depuis leur création, et bien qu'ils doivent assumer des responsabilités plus lourdes pour faire face à de tout nouveaux problèmes environnementaux, leur capacité globale (ressources financières, niveaux de dotation en personnel et expertise interne) n'a pas suivi le rythme de cette rapide évolution¹.

Nous avons désespérément besoin d'un nouveau paradigme pour les programmes et services relatifs à l'environnement et aux richesses naturelles, lequel doit être établi selon les facteurs liés à l'offre et à la demande. Du point de vue de l'offre, la restriction budgétaire que nous recommandons dans le présent rapport limitera encore davantage les fonds disponibles pour assumer les obligations ministérielles énoncées dans les lois et les politiques.

En même temps, la demande ne fera qu'augmenter en ce qui concerne la surveillance continue en matière d'autorisations environnementales, de conformité et de gestion des richesses naturelles. Par exemple, le développement du Cercle de feu, une région du Nord de l'Ontario qui pourrait receler de vastes gisements de minéraux de grande valeur comme le chromite, le nickel, le cuivre et le platine, exercera des pressions supplémentaires sur les ressources de plusieurs ministères provinciaux en matière d'autorisation et de conformité et exigera une collaboration accrue entre les ministères provinciaux ainsi qu'avec les autres ordres de gouvernement. En outre, la demande accrue d'énergie renouvelable exercera une pression plus forte sur les processus provinciaux d'autorisation et de conformité, comme le Processus d'autorisation des projets d'énergie renouvelable (processus APER), qui appuie directement la *Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte*.

Il est essentiel que l'on apporte des changements transformationnels afin d'améliorer la façon dont le gouvernement agit dans ce domaine. Nous recommandons plusieurs mesures qui permettraient d'améliorer l'efficacité et l'efficience.

¹ Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *Rapport annuel de 2010-2011*, page 81.

Adopter les modèles de recouvrement intégral des coûts et de paiement par les utilisateurs

Les programmes environnementaux du gouvernement ne suivent pas tous le principe du recouvrement intégral des coûts, et les tarifs en vigueur n'ont pas suivi la hausse des coûts de prestation des programmes. Lorsque la situation le permet et que l'on peut déterminer qui profite d'un service, le fardeau financier de la prestation devrait revenir aux bénéficiaires plutôt qu'au public.

Par exemple, le gouvernement dépense environ 15 millions de dollars par année par l'entremise de divers ministères pour gérer la quantité d'eau et en encourager l'utilisation efficace. En Ontario, quiconque prélève plus de 50 000 litres d'eau par jour d'un lac, d'une rivière, d'un cours d'eau ou de toute source d'eau de surface doit obtenir un permis de prélèvement d'eau du MEO. Un permis ne sera pas remis si le prélèvement proposé a un effet néfaste sur les usagers actuels ou l'environnement. Le coût du permis va de 750 \$ à 3 000 \$, mais apporte trop peu de revenus annuels pour compenser les coûts du programme².

Une plus grande partie des coûts pourrait être recouvrée si les utilisateurs commerciaux et industriels qui ont rendu nécessaire la création de programmes de gestion de l'eau payaient le coût de leur utilisation d'eau. L'imposition de redevances constituerait également un incitatif financier encourageant les sociétés à utiliser l'eau de manière plus efficace.

La première étape du Programme des redevances d'eau, lancé en avril 2007, a établi une redevance de 3,71 \$ pour chaque million de litres d'eau prélevé par les utilisateurs commerciaux et industriels à forte consommation. Les installations qui forment cette catégorie (selon les règlements) comprennent les producteurs de boissons, de conserves et de marinades ainsi que les fabricants de béton³.

Dans la deuxième étape du programme, on imposerait des redevances à une gamme plus vaste d'entreprises, notamment les utilisateurs à consommation moyenne (par exemple, mines, construction, textile, bois, métal et installations de loisirs) et faible (p. ex., production d'électricité)⁴. Cette mesure pourrait entraîner une augmentation des revenus annuels qui atteindraient ainsi près de 6 millions de dollars, moyennant une légère hausse des coûts pour le gouvernement, et lui permettrait de recouvrer environ 40 % des coûts directs des programmes de gestion de la quantité d'eau.

² Permis de prélèvement d'eau, 15 décembre 2010. Téléchargé depuis http://www.ene.gov.on.ca/environment/fr/industry/assessment_and_approvals/water_taking/STDPROD_078978.html.

³ *Stewardship, Leadership, Accountability: Safeguarding and Sustaining Ontario's Water Resources for Future Generations*, document de propositions, été 2009, p. 40.

⁴ *Ibid.*

Le vérificateur général a été particulièrement sévère à l'égard du programme d'autorisation du MEO, qui recouvre moins de 40 % des coûts du programme⁵. De plus, ce niveau élevé de dépenses (comparativement au montant recouvré) ne correspond pas au niveau de qualité des services dispensés. Des lacunes sur le plan de la prestation des services ont entraîné par le passé un arriéré de 1 700 demandes non traitées, ce qui a nécessité l'embauche de personnel temporaire supplémentaire⁶. La nécessité de continuer à améliorer le mode de prestation des services et de concentrer les initiatives du ministère sur les activités comportant le plus de risques devrait animer les initiatives de modernisation.

Un exemple de programme moderne d'autorisation est le processus APER, mis en œuvre en septembre 2009. Cette nouvelle autorisation réglementaire simplifie et regroupe les nombreuses autorisations de divers types requises pour les projets d'énergie renouvelable. Elle remplace les évaluations environnementales, les certificats d'autorisation, les permis de prélèvement d'eau et les autorisations liées au processus municipal d'aménagement du territoire.

Bien que le barème des droits du processus APER ait été élaboré en vue du recouvrement intégral des coûts, dans le cas de quelques projets de petite envergure, les droits ont été limités à 1 000 \$ afin de ne pas imposer un fardeau trop lourd aux promoteurs de projets. Malgré ces limites, le ministère a élaboré le programme dans le but d'en recouvrer les coûts et réussit à recouvrer environ 90 % de ses coûts directs de fonctionnement grâce aux revenus générés, ce qui constitue une amélioration marquée comparativement aux programmes passés.

Air pur, le programme d'inspection et d'entretien des véhicules visant à réduire les émissions, qui est obligatoire en Ontario, permet de recouvrer la totalité des coûts. Ce programme est financé par les droits imposés aux automobilistes pour les tests d'émissions effectués par des établissements privés dûment agréés qui y participent. Les droits de 35 \$ que paient les propriétaires de voitures particulières sont partagés entre l'établissement qui fait le test d'émission (deux tiers) et le gouvernement (un tiers).

Recommandation 13-1 : Adopter des modèles de recouvrement intégral des coûts et de paiement par les utilisateurs pour les programmes et services environnementaux.

⁵ Vérificateur général de l'Ontario, « Tarification gouvernementale », *Rapport annuel 2009*, p. 173.

⁶ Voir <http://news.ontario.ca/moe/fr/2010/03/modernisation-des-processus-dautorisation-environnementale.html> (consulté le 25 janvier 2012).

Rationaliser les rôles et responsabilités entre les divers ordres de gouvernement

Bien que la Constitution canadienne ne définisse pas les responsabilités particulières des gouvernements fédéral et provincial en matière d'environnement, plusieurs ministères provinciaux ont des mandats qui touchent certains aspects de la protection de l'environnement. En outre, les municipalités utilisent de plus en plus les pouvoirs que leur confère la province pour établir des règles environnementales.

Le gouvernement fédéral a un rôle à jouer à l'égard des pêches et des eaux, ainsi qu'un rôle d'approbation dans les projets qui nécessitent les évaluations environnementales relevant du gouvernement fédéral. Il existe certains chevauchements de responsabilités dans des domaines déjà réglementés par la province, comme la qualité de l'air.

Parmi les ministères provinciaux, le MRN réglemente les eaux et les agrégats, et protège les espèces en voie de disparition. Le ministère des Affaires municipales et du Logement établit les exigences provinciales en matière d'aménagement du territoire, y compris la planification de l'utilisation du sol. Le ministère de l'Énergie établit des objectifs pour les plans énergétiques de la province, ainsi que les normes liées à la conservation et aux carburants.

Les municipalités prennent les décisions d'aménagement du territoire à l'échelon local et s'occupent de questions qui sont actuellement réglementées par la province, comme les normes de qualité de l'air et les déchets. Ce chevauchement de responsabilités pourrait être réduit pour épargner les coûts y afférents et soulager les entreprises de l'obligation d'obtenir de nombreuses autorisations de différents ordres de gouvernement. En outre, les résultats et objectifs environnementaux d'une municipalité pourraient ne pas concorder avec les orientations et intérêts provinciaux.

De plus, les 36 offices de protection de la nature de l'Ontario participent aux initiatives locales de protection de la nature, comme le contrôle des inondations et la gestion des bassins hydrographiques, et jouent un rôle dans la prise de décisions concernant le développement à l'échelon local.

Cet imbroglio de pouvoirs administratifs entraîne un manque d'efficacité dans l'utilisation des ressources gouvernementales et crée de l'incertitude et de la confusion parmi les industries, les promoteurs et les citoyens. Le gouvernement fédéral intervient dans des domaines que la province réglemente déjà (p. ex., la qualité de l'air et les émissions), ce qui n'apporte aucun avantage évident pour l'Ontario, sans toutefois s'engager dans des domaines où une approche nationale serait plus appropriée (p. ex., réduction des déchets).

Recommandation 13-2 : Rationaliser les rôles et responsabilités en ce qui concerne les protections environnementales relevant actuellement de plusieurs ordres de gouvernement.

Réformer le processus d'autorisation

La croissance future des secteurs de l'extraction des richesses naturelles et de l'énergie exercera des pressions financières sur les ressources provinciales consacrées aux autorisations environnementales et à la conformité. En effet, on prévoit que le grand nombre de contrats établissant des TRG augmentera la demande d'autorisations accordées par le MEO au cours des prochaines années.

Voici un exemple de la façon dont une réforme pourrait être entreprise : le MEO a récemment entrepris une profonde transformation du processus des autorisations environnementales. Ce nouveau processus met l'accent sur les risques, répond aux besoins des entreprises, tire parti de la technologie actuelle et fait face à la complexité croissante des autorisations.

L'ancien processus de délivrance des certificats d'autorisation était relativement rigide et exigeait que toutes les activités suivent la même voie, sans égard ni à la complexité des activités, ni aux risques pour l'environnement. Cette situation empêchait le MEO de se concentrer sur les demandes pouvant être uniques ou plus complexes qui présentaient des risques plus importants pour l'environnement.

Lancé le 31 octobre 2011, le nouveau système d'autorisation comprend deux processus⁷ :

1. **Registre environnemental des activités et des secteurs (REAS)** – Les entreprises dont les activités courantes sont moins susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement peuvent s'inscrire elles-mêmes au nouveau registre. L'établissement inscrivant l'activité serait tenu de fonctionner selon les règles énoncées dans les règlements. Le REAS est actuellement disponible pour les systèmes de chauffage, les systèmes d'alimentation électrique d'appoint et la finition automobile.
2. **Autorisations environnementales** – Les entreprises dont les activités sont plus complexes demandent une autorisation unique portant sur tous les risques possibles pour l'air, le sol et les eaux découlant des activités de leur installation. Le ministère prend une décision après un examen technique détaillé de la documentation soumise par le demandeur, tout en tenant compte des observations du public. La demande peut couvrir toutes les activités ayant lieu à l'installation.

Malgré les améliorations apportées au processus récemment, on peut et on doit en faire davantage, comme l'illustre l'exemple suivant donné dans le rapport annuel de 2009-2010 du commissaire à l'environnement de l'Ontario⁸ :

En septembre 2009, une société a soumis une demande d'autorisation environnementale au MRN pour construire un campement minier et une piste d'atterrissage afin de desservir la région du Cercle de feu.

⁷ *Rapports techniques sur les activités et les secteurs du groupe 1 du Registre environnemental des activités et des secteurs proposé*, numéro d'enregistrement au registre 011-1959, 18 janvier 2011.

⁸ Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *Rapport annuel de 2009-2010*, page 122.

Le projet visait 81 hectares de terres de la Couronne, une piste d'atterrissage, des aires de manoeuvre d'hélicoptère, une aire d'avitaillement en carburant, des installations d'entreposage et des logements pour le personnel. Plusieurs jours après avoir entrepris le processus d'autorisation, le personnel du MRN a survolé les lieux pour procéder à une inspection et constaté à sa grande surprise que le promoteur avait déjà défriché le terrain et construit le camp minier et la piste d'atterrissage, lesquels semblaient déjà être en activité. Pour toute réponse, le promoteur a déclaré qu'il avait décidé de commencer la construction en raison du retard à entamer le processus de demande d'autorisation.

Pour aider à prévenir de futures transgressions, les ministères fédéraux et provinciaux ont organisé en 2010 des séances d'information et de formation à l'intention des compagnies travaillant dans le Nord de l'Ontario. Au cours de ces séances, on donnait des renseignements sur le cadre réglementaire des gouvernements et les critères d'autorisation des activités d'exploration minière, un sujet qui n'est pas des plus simples compte tenu des multiples mesures législatives qui se recoupent.

Recommandation 13-3 : Adopter une approche fondée sur le risque en ce qui concerne les autorisations environnementales en vue d'améliorer les résultats et la prévention.

Rationaliser le processus d'évaluation environnementale

De nombreux projets sont assujettis à la fois aux exigences provinciales et fédérales en matière d'évaluation environnementale (EE) en raison des différents cadres législatifs.

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) régit les EE relevant du gouvernement fédéral. Le processus fédéral d'EE s'applique aux projets qui relèvent d'un organisme fédéral, ont lieu sur des terres de la Couronne, reçoivent une aide financière du gouvernement fédéral ou exigent une licence ou un permis délivré par le gouvernement fédéral.

Pour tenter de réduire un chevauchement éventuel, on a conclu l'Entente de collaboration Canada-Ontario en matière d'évaluation environnementale en 2004. Aux termes de cette entente, les deux gouvernements s'engagent à effectuer les évaluations environnementales dans un esprit de collaboration tout en conservant leurs pouvoirs décisionnels respectifs⁹. Dans un arrêt récent de la Cour suprême du Canada, on pouvait lire ce qui suit « l'autorité responsable peut et doit minimiser le double emploi en recourant aux mécanismes de coordination prévus par la LCEE. En particulier, les gouvernements fédéral et provincial peuvent adopter des modalités acceptables pour les deux parties

⁹ *Rôles des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral dans les évaluations environnementales*, 14 juin 2011. Téléchargé depuis http://www.ene.gov.on.ca/environment/tfr/industry/assessment_and_approvals/environmental_assessments/STDPDPROD_079266.html.

pour coordonner les évaluations environnementales[...] Le plein recours à ce pouvoir permet de réduire le double emploi inutile, coûteux et inefficace¹⁰. »

Le gouvernement fédéral examine actuellement la LCEE, et il s'est dit intéressé à y apporter des améliorations qui se traduiraient par l'élimination du double emploi en ce qui concerne les processus d'autorisation, en reconnaissant l'équivalence de certains critères provinciaux et fédéraux. Ainsi, les autorités fédérales pourraient déclarer une évaluation environnementale provinciale comme étant équivalente à une évaluation effectuée en vertu de la LCEE. L'élimination du double emploi pourrait toutefois nécessiter des modifications législatives pour les deux ordres de gouvernement et les deux parties ont des réticences à abandonner leur autorité décisionnelle.

De plus, certains groupes ou catégories de projets qui sont couramment effectués et qui ont des effets environnementaux prévisibles peuvent suivre un processus d'évaluation environnementale rationalisée. Les projets admissibles à une évaluation environnementale rationalisée n'ont pas besoin d'une autorisation distincte du ministère si le processus de planification prévu dans l'EE de portée générale est respecté et achevé avec succès. De tels projets comprennent la voirie municipale, les infrastructures des réseaux d'eau et d'égouts, la construction et l'entretien des routes, les activités de gestion forestière et d'autres activités du secteur public¹¹.

À l'heure actuelle, certains projets nécessitant une EE doivent également obtenir par la suite un grand nombre d'autorisations relatives à l'environnement et à l'utilisation du sol, et bien des promoteurs ne le savent pas au début du processus d'EE. Lorsque des données suffisantes sur les effets environnementaux sont fournies, les autorisations environnementales peuvent être accordées dans le cadre de l'EE. Cependant, l'EE est effectuée à un niveau d'analyse supérieur qui pourrait ne pas être assez détaillé pour évaluer un projet, et toute demande de détails supplémentaires à cette étape pourrait prolonger le processus d'EE.

Recommandation 13-4 : Examiner les possibilités de rationaliser davantage le processus d'évaluation environnementale, notamment par une meilleure coordination avec le processus du gouvernement fédéral ou l'intégration à certaines autorisations.

¹⁰ Mines Alert Canada c. Canada (Pêches et Océans), 2010 CSC 2 [2010] 1 R.C.S. 6, 21 janvier 2010. Téléchargé depuis <http://scc.lexum.org/fr/2010/2010csc2/2010csc2.html>.

¹¹ Évaluation environnementale rationalisée, 14 juin 2011. Téléchargé depuis http://www.ene.gov.on.ca/environment/fr/industry/assessment_and_approvals/environmental_assessments/STDPROD_079264.html.
Évaluations environnementales de portée générale, 13 juin 2011. Téléchargé depuis http://www.ene.gov.on.ca/environment/fr/industry/assessment_and_approvals/environmental_assessments/STDPROD_079287.html.

Instaurer une politique de prévention et adopter le principe du pollueur-payeur pour les sites contaminés

Aux termes de la *Loi sur la protection de l'environnement* (LPE), la province a droit à une « indemnisation » pour les pertes et dommages découlant directement d'un déversement de polluants et pour la totalité des dépenses et frais raisonnables engagés pour l'assainissement des lieux. Des difficultés se présentent lorsque le propriétaire du site contaminé est non solvable, qu'il n'existe plus ou qu'il n'a pas de fonds suffisants pour payer les frais d'assainissement. Cette situation peut se produire lorsque le bien est dévolu à la Couronne, ce qui a pour conséquence de transférer la responsabilité de l'assainissement à la province.

Le gouvernement provincial peut tenter une poursuite afin que le pollueur paie le coût des dommages, ou le titre de propriété du bien-fonds peut être dévolu à la province, qui assume alors la responsabilité de l'assainir. Même si la LPE prévoit des dispositions relatives à la garantie financière, ces dispositions n'exigent pas que les sociétés tiennent compte du coût total de l'assainissement d'un site.

Comme le gouvernement le promettait dans le budget de l'Ontario de 2011, les ministères de l'Environnement, des Richesses naturelles, du Développement du Nord et des Mines (MDNM), et de l'Infrastructure ont entrepris un examen gouvernemental des sites contaminés afin de regrouper les activités d'assainissement de l'environnement dans toute la province. On prévoit que cet examen proposera diverses options pour la mise en place d'un nouveau modèle d'administration, de gestion financière et de mise en oeuvre.

Le MEO utilise des garanties financières comme moyen d'atténuer les risques financiers pour la province en cas de contamination de l'environnement. Actuellement, le ministère détient environ 37 millions de dollars en liquide et d'autres formes de garanties non liquides (lettres de crédit et obligations)¹². Les exigences relatives aux garanties financières s'appliquent seulement à certains sites et secteurs industriels, ce qui ne représente qu'une faible portion de l'ensemble des risques. Les mesures législatives en vigueur¹³ ne prévoient pas un cadre de politique efficace pour élaborer un programme robuste de garanties financières couvrant tous les secteurs industriels pertinents. Les promoteurs de projets d'exploration avancée et de production minière sont tenus de fournir des garanties financières pour couvrir les coûts d'une éventuelle réhabilitation du site aux termes de la *Loi sur les mines*. À l'heure actuelle, le MDNM détient 33 millions de dollars en liquide et sous d'autres formes aux fins des garanties financières pour couvrir les coûts de réhabilitation que l'on prévoit engager dans le cadre de plans de fermetures de mines¹⁴.

¹² Dossiers financiers du ministère de l'Environnement.

¹³ Nommément la *Loi sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*.

¹⁴ Comptes publics de l'Ontario 2010-2011, p. 4-8.

Le *Superfund*, créé par l'Environmental Protection Agency des États-Unis, est un bon exemple d'un programme efficace. Ce programme est doté de l'autorité fédérale d'assainir les sites non contrôlés de déchets dangereux et d'intervenir dans les cas de déversements de produits pétroliers et chimiques. Il est financé par les industries en cause – surtout les industries du pétrole et des produits chimiques. Depuis sa création en 1980, le *Superfund* a payé les coûts d'assainissement de milliers de sites contaminés et de déversements de pétrole ou de produits chimiques.

Dans le cadre de ce programme, on évalue les sites, on les classe sur une liste des priorités nationales et on élabore et applique des plans d'assainissement appropriés. En outre, l'agence a le pouvoir de procéder à des travaux d'enlèvement des contaminants lorsque des mesures immédiates sont requises ou que les États doivent intervenir, de prendre des mesures d'exécution à l'endroit des parties pouvant être responsables, d'assurer la participation communautaire et d'assurer la protection à long terme¹⁵.

Recommandation 13-5 : Mettre davantage l'accent sur la prévention et le principe de la responsabilité financière des pollueurs relativement aux sites contaminés, et ce grâce à des outils financiers appropriés, comme les garanties financières.

Définir les moyens d'améliorer le rendement de l'Agence ontarienne des eaux

L'Agence ontarienne des eaux (AOE) gère 187 installations de traitement de l'eau et 203 installations de traitement des eaux usées pour plus de 170 clients, dont la plupart sont des municipalités. En 2009, l'AOE a essentiellement équilibré son budget de fonctionnement, ayant réalisé des revenus nets de 2,4 millions de dollars par rapport à des charges totales de fonctionnement de 143 millions de dollars¹⁶.

Malgré cela, l'AOE est dans une situation unique au sein du gouvernement de l'Ontario puisque c'est la seule agence ontarienne qui doit faire face à la concurrence sur le marché pour obtenir des contrats et ne reçoit aucune aide financière du gouvernement. Même si l'AOE a fait un profit de 11,7 millions de dollars au cours des 10 dernières années, elle a également affiché un déficit sur le plan du fonctionnement pour la même période¹⁷. En outre, bien que l'AOE dispense des services aux municipalités, elle ne peut offrir aux techniciens des systèmes d'eaux et d'eaux usées des salaires concurrentiels par rapport aux salaires offerts dans le secteur municipal, ce qui fait qu'elle a perdu du personnel qualifié.

Le modèle administratif actuel de l'Agence ontarienne des eaux n'est ni viable ni compétitif. Il ne permet pas d'offrir une juste rémunération à ses techniciens qualifiés et d'agir avec rapidité et souplesse pour tirer parti de débouchés plus lucratifs.

¹⁵ *Superfund – Basic Information*, 3 octobre 2011. Téléchargé depuis <http://www.epa.gov/superfund/about.htm>.

¹⁶ Agence ontarienne des eaux, *Rapport annuel de 2009*, page 38.

¹⁷ Ministère de l'Environnement de l'Ontario.

Recommandation 13-6 : Examiner l'efficacité de la structure actuelle de gestion de l'Agence ontarienne des eaux afin d'évaluer la nécessité d'une restructuration à titre d'entité à but lucratif appartenant entièrement à la province.

Rationaliser et regrouper les nombreuses entités et agences oeuvrant dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la gestion des ressources

De nombreux organismes assurent la prestation des services de gestion des richesses naturelles dans le Sud de l'Ontario.

On pourrait regrouper les fonctions administratives en fusionnant les activités de la Commission des parcs du Niagara, de la Commission des parcs du Saint-Laurent et de Parcs Ontario. Une telle mesure permettrait de réaliser des économies d'échelle, notamment en réduisant les coûts d'acquisition des marchandises vendues dans les boutiques de souvenirs des parcs.

On pourrait réduire le nombre de groupes et conseils consultatifs dans de nombreux secteurs de programmes traditionnels du gouvernement provincial, c.-à-d. la foresterie ainsi que la faune aquatique et terrestre, en mettant sur pied des groupes consultatifs multidisciplinaires.

On pourrait entreprendre un examen des programmes et services dispensés par le MRN et les offices de protection de la nature afin de clarifier les responsabilités de chacun et d'éliminer le double emploi.

Dans tout le Sud de l'Ontario, un seul organisme (semblable à Metrolinx) pourrait être créé pour exercer des fonctions de gestion des richesses naturelles. Voici quelques exemples d'organismes actuellement en place : la Commission de l'escarpement du Niagara, EcoVision, les conseils d'aménagement de la ceinture de verdure et de la moraine d'Oak Ridges, et les offices de protection de la nature. Le regroupement en un seul organisme, doté d'un guichet unique, permettrait d'offrir des services rationalisés et plus efficaces et de réaliser des économies à long terme.

Recommandation 13-7 : Rationaliser et regrouper les entités et les organismes oeuvrant dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la gestion des ressources.

Cercle de feu

Le développement du Cercle de feu dans le Nord de l'Ontario représente une excellente occasion de réaliser un projet majeur de développement minier dans la région tout en améliorant les conditions socio-économiques et la qualité de vie des Autochtones et des autres résidents du Nord. Une gestion judicieuse de ce projet assurera des retombées avantageuses pendant plusieurs décennies.

Le développement du Cercle de feu ne peut réussir qu'avec la collaboration des peuples autochtones, de l'industrie et des gouvernements fédéral et provincial. En visant avant tout à créer une main-d'oeuvre saine, des programmes d'éducation et de formation professionnelle et une infrastructure communautaire de base, le gouvernement devrait adopter des approches novatrices pour élargir les programmes visant le marché du travail et la formation professionnelle aux communautés des Premières nations. Une telle approche pourrait comprendre la mise en oeuvre de toute une gamme de programmes d'emploi et de soutiens sociaux connexes, qui sont disponibles par l'intermédiaire de l'aide sociale accordée aux bénéficiaires vivant sur une réserve, y compris des programmes d'éducation, une formation professionnelle axée sur un emploi particulier, des programmes d'alphabétisation ainsi que des programmes appuyant les jeunes parents. La Commission a bon espoir que les partenaires de l'industrie embaucheront des Autochtones tout au long du cycle d'exploitation du Cercle de feu et qu'ils participeront, avec le gouvernement, à la prestation et même au financement des services d'emploi et de formation requis. Si les initiatives volontaires du secteur privé ne correspondaient pas aux attentes, le gouvernement devrait envisager l'imposition d'une redevance sur les activités minières qui serait directement affectée au financement des initiatives préparant les Autochtones à jouer un rôle économique dans le Cercle de feu.

Le gouvernement devrait également intensifier ses efforts pour forger des liens de partenariat avec le secteur privé et les organismes à but non lucratif afin d'appuyer des programmes novateurs, comme l'initiative « Right-to-Play », qui ont pour but de promouvoir le leadership parmi les jeunes Autochtones, condition essentielle à la croissance et à la prospérité futures.

Les gouvernements fédéral et provincial ont également la responsabilité d'améliorer la stabilité du cadre réglementaire afin de favoriser les investissements et la croissance à long terme dans cette région. Cet aspect devrait comprendre la rationalisation et la coordination des évaluations environnementales et autres processus réglementaires afin d'améliorer les délais tout en veillant à ce que les communautés autochtones soient véritablement en mesure d'y participer à part entière.

Recommandation 13-8 : Faire en sorte que l'approche du gouvernement à l'égard du Cercle de feu soit bien gérée de manière à optimiser les perspectives d'avenir pour les Autochtones et toute la population ontarienne.

Chapitre 14 : Secteur de la justice

Dépenses en 2010-2011

4,3 milliards de dollars

Augmentation annuelle des dépenses de 2001-2002 à 2010-2011 5,6 %

Croissance annuelle des dépenses projetées si le statu quo est maintenu, de 2010-2011 à 2017-2018 1,0 %

*Plafond de la croissance annuelle des dépenses pour un retour à l'équilibre budgétaire en 2017-2018 -2,4 %

*Aucun objectif explicite n'a été établi pour la croissance annuelle du secteur de la justice. Les -2,4 % représentent l'objectif global pour cette catégorie « résiduelle ». Étant donné qu'elle renferme des dépenses comme l'amortissement des immobilisations et les cotisations aux régimes de retraite, les retranchements dans beaucoup d'autres secteurs devront être supérieurs à -2,4 %.

Contexte historique

La principale responsabilité du secteur de la justice consiste à fournir les services de première ligne prévus par la loi, notamment les services policiers, les services correctionnels, le financement de l'aide juridique, l'administration de l'appareil judiciaire (tribunaux de droit criminel, de droit civil, de droit de la famille et pour la jeunesse) et l'aide aux victimes. Le système judiciaire de l'Ontario soutient la sécurité des collectivités et des particuliers; est garant de valeurs telles que la liberté individuelle, la sécurité personnelle, le respect et la responsabilité ainsi que la règle de droit; et est responsable d'autres aspects de la sécurité publique (p. ex., le commissaire des incendies de l'Ontario).

Les services de justice en Ontario sont fournis par trois ordres de gouvernement : le gouvernement fédéral (de par sa compétence dans le domaine du droit criminel, y compris le *Code criminel*), la province (p. ex., les tribunaux et les services policiers) et les municipalités (p. ex., les services policiers municipaux et les poursuites en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*). Au niveau de la province, le secteur de la justice comprend le ministère du Procureur général (MPG) ainsi que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (MSCSC). En 2011-2012, l'Ontario dépensera environ 4,7 milliards de dollars pour les services de justice, principalement pour les services policiers, les services correctionnels, les tribunaux, l'aide juridique et l'aide aux victimes.

Au cours des 11 dernières années, les dépenses de la province en matière de justice ont augmenté en moyenne de 6 % par an et elles représentent actuellement environ 4 % de toutes les dépenses de programmes. Le tableau suivant donne un aperçu des dépenses historiques dans le secteur de la justice :

TABEAU 14.1 Dépenses historiques du secteur de la justice
(en millions de dollars)

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Chiffres réels 2010-2011	Perspectives actuelles 2011-2012
Procureur général¹	1 029	1 088	1 223	1 209	1 291	1 348	1 652	1 749	1 663	1 737	1 908
<i>Pourcentage de croissance</i>	–	5,7 %	12,4 %	(1,1 %)	6,8 %	4,4 %	22,6 %	5,9 %	(4,9 %)	4,4 %	9,8 %
Sécurité communautaire et Services correctionnels²	1 689	1 819	1 713	1 750	1 767	1 876	2 003	2 121	2 201	2 610	2 755
<i>Pourcentage de croissance</i>	–	7,7 %	(5,8 %)	2,2 %	1,0 %	6,2 %	6,8 %	5,9 %	3,8 %	18,6 %	5,6 %
Total pour le secteur de la justice	2 718	2 907	2 936	2 959	3 058	3 224	3 655	3 870	3 864	4 347	4 663
<i>Pourcentage de croissance pour le secteur de la justice</i>	–	7,0 %	1,0 %	0,8 %	3,3 %	5,4 %	13,4 %	5,9 %	(0,2 %)	12,5 %	7,3 %

¹ MPG : Les chiffres de 2008-2009 à 2010-2011 ont subi un retraitement pour tenir compte du transfert des tribunaux d'arbitrage au MPG.

² MSCSC : Le ministère de la Sécurité et de la Sécurité publique est devenu le MSCSC en 2003-2004.

Nota : Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des chiffres, qui ont été arrondis.

En raison du caractère intégré du secteur de la justice, notamment les services fournis par les autorités fédérales et municipales, les changements apportés dans une partie du secteur entraînent souvent des changements et des coûts liés aux programmes dans d'autres parties du secteur. Par exemple, l'embauche de policiers supplémentaires ou l'adoption de nouvelles lois fédérales peut se traduire par des augmentations de coûts pour les tribunaux ou les établissements correctionnels.

Les dépenses en justice se sont accrues en moyenne de 5,6 % par année de 2001-2002 à 2010-2011. Si l'on adopte notre approche visant le statu quo, la croissance annuelle des dépenses s'établirait à 1,0 % de 2010-2011 à 2017-2018. Cette diminution marquée de la croissance prévue des dépenses s'explique par le fait que des dépenses élevées ont été engagées pour des initiatives spéciales au cours des dernières années et qu'aucune autre initiative spéciale n'est prévue en vertu du statu quo.

Dépenses récentes

Ces dernières années, des investissements considérables ont été effectués dans l'ensemble du secteur. Parmi ceux-ci figurent :

- **Aide juridique Ontario (AJO) :** Depuis 2009-2010, le gouvernement y effectue des investissements additionnels de 150 millions de dollars échelonnés sur une période de quatre ans. Le gouvernement dépense plus de 300 millions de dollars par année pour des services d'aide juridique destinés aux Ontariennes et Ontariens à faible revenu. Aide juridique Ontario fournit des services d'aide juridique aux personnes à faible revenu notamment pour les affaires criminelles, les cas de protection et de garde des enfants ainsi que la représentation pour les demandeurs du statut de réfugié.
- **Infrastructure du secteur de la justice :** La construction du nouveau palais de justice central à Durham est terminée et celle des palais de justice à Quinte, à Waterloo, à St. Thomas et à Thunder Bay se poursuit. De plus, des travaux de construction sont en cours à deux nouveaux centres de détention, à Toronto et à Windsor, ainsi qu'à un complexe des sciences judiciaires et du coroner à Toronto. De plus, la Police provinciale de l'Ontario (Police provinciale) mène 18 initiatives de modernisation à l'échelle de la province.
- **Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services :** Dans le cadre d'une entente avec les municipalités ontariennes, le gouvernement s'est engagé à décharger les municipalités du coût de la sécurité dans les tribunaux et du transport des contrevenants. Cette dépense de la province sera engagée graduellement sur une période de sept ans à compter de 2012, jusqu'à concurrence de 125 millions de dollars par année.

Contexte actuel – Principaux défis financiers que doit relever le secteur

Le secteur de la justice fait face à des défis financiers qu'il faudra relever afin de restreindre la hausse des coûts de la prestation des services. Parmi les principaux défis figurent : la rémunération, l'augmentation des coûts de renvoi, le coût des infrastructures, les répercussions des mesures législatives fédérales, les attentes plus élevées du public à l'égard des services liés à la justice.

Rémunération : Le principal inducteur de coûts dans le secteur de la justice est la rémunération, notamment les salaires et les avantages sociaux pour les 25 000 personnes qui y sont employées. Les coûts de rémunération représentent environ 70 % des dépenses totales du secteur. Les augmentations de la rémunération découlent presque entièrement de décisions résultant de négociations collectives ou de commissions versées à titre de rémunération (p. ex., pour les avocats, les juges et les juges de paix, la Police provinciale, l'AEEGAPCO/le SEFPO). Comme cela a été souligné dans l'Examen par le vérificateur général du *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011*, la Police provinciale a négocié une augmentation salariale de 8,5 % pour 2014 (le contrat de trois ans entrant en vigueur en 2012 commence par un gel des salaires en 2012 et en 2013) et la convention collective des agents des services correctionnels (la convention collective du SEFPO) prend fin le 31 décembre 2012.

Renvois en détention provisoire : On a constaté une augmentation substantielle des renvois, en particulier dans la région du grand Toronto. On parle de renvoi lorsque des personnes accusées ont été inculpées et sont en détention, mais qu'elles n'ont pas obtenu leur libération sous caution ou attendent de comparaître devant un juge. Elles sont détenues en attendant leur procès. On compte actuellement, dans les établissements correctionnels de l'Ontario, plus de personnes renvoyées en détention provisoire que de contrevenants condamnés.

Infrastructure : Le secteur de la justice a une infrastructure vieillissante et en proie à la détérioration. On compte maintenant 103 palais de justice et 26 établissements correctionnels qui datent de plus de 30 ans et requièrent d'importantes rénovations ou un remplacement.

Législation fédérale : Les répercussions des mesures législatives fédérales présentent un défi de taille. Le droit criminel, y compris les modifications apportées au *Code criminel*, relève du gouvernement fédéral. Le projet de loi omnibus en matière de criminalité et datant de septembre 2011, la *Loi sur la sécurité des rues et des communautés*, comprend des propositions visant des peines plus sévères et des peines d'emprisonnement obligatoires pour les auteurs d'infractions graves. Selon une évaluation du gouvernement provincial, leur incidence annuelle continue sur les coûts de fonctionnement pour l'Ontario serait au minimum de 22 à 26 millions de dollars par année au moment de leur pleine application, mais ce montant pourrait être beaucoup plus élevé. Le sujet sera traité plus loin dans le chapitre. La *Loi sur la sécurité des rues et des communautés* suit une autre initiative fédérale en matière de criminalité, soit la *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime*, adoptée en octobre 2009, qui prévoit plusieurs changements dont l'élimination du crédit double pour le temps déjà passé en incarcération. On prévoit que ces deux initiatives auront des répercussions financières sur le système judiciaire de l'Ontario. Une augmentation du taux d'incarcération et du nombre de procès dans le cadre du système de justice criminelle de l'Ontario découlera de cette législation.

Attentes de la population : Les attentes de la population augmentent en matière de services liés à la justice et d'assurance que la sécurité publique demeure une préoccupation importante pour le gouvernement. Le taux de certains crimes violents est à la hausse à Toronto. Le public ne perçoit peut-être donc pas qu'en réalité, le taux de criminalité est en baisse. Les enquêtes criminelles (p. ex., le crime organisé, les bandes criminalisées et la cybercriminalité) sont de plus en plus complexes et exigent des ressources considérables. De plus, la charge de travail des tribunaux de droit de la famille s'est accrue considérablement en raison de l'augmentation des initiatives de protection de l'enfance. Enfin, par suite d'événements catastrophiques (tels que le 11 septembre), la population porte davantage attention à la gestion des situations d'urgence.

Les objectifs de réduction des dépenses proposés au chapitre 1, La nécessité de prendre des mesures financières décisives, qui ont pour but de permettre à l'Ontario de retrouver l'équilibre budgétaire d'ici 2017-2018, démontrent clairement que le secteur devra transformer ses modes de prestation des services et cerner des gains d'efficience en vue d'atteindre ses objectifs en matière de dépenses, tout en veillant à maintenir la confiance de la population dans le système et à satisfaire aux normes du système de justice criminelle. Plusieurs des recommandations de la Commission devraient aider le secteur à atteindre ces objectifs.

Principes et buts de la Commission pour le secteur de la justice

Collecte de données probantes

Recommandation 14-1 : Améliorer la collecte de données probantes dans le secteur de la justice pour permettre aux programmes d'atteindre de meilleurs résultats.

Pour soutenir la prise de décisions basées sur des données probantes, le secteur doit améliorer la collecte de données normalisées pouvant être utilisées pour évaluer si les politiques et les programmes atteignent les objectifs visés et avec quel degré d'efficacité. Le programme Justice *juste à temps* (JJAT), qui utilise des données existantes portant sur l'activité des tribunaux, est un exemple d'un programme provincial qui s'appuie sur des données probantes pour atteindre de meilleurs résultats. Des instruments d'analyse et de prise de décisions (p. ex., des tableaux de bord) ont été mis au point afin d'aider les décideurs à mesurer les résultats.

À titre d'exemple, le secteur parapublic de l'Ontario pourrait améliorer la collecte de données probantes en établissant les coûts municipaux des programmes de sécurité dans les tribunaux et de transport des contrevenants. Dans le cadre de l'entente portant sur l'examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services, la province prévoit commencer cette année à décharger graduellement les municipalités des coûts de la sécurité dans les tribunaux et du transport des contrevenants et ce, jusqu'à concurrence de 125 millions de dollars par année au moment de la pleine application de cette mesure. Cependant, ni la province ni les municipalités n'ont encore créé un répertoire normalisé des coûts devant être inclus dans les dépenses municipales pour la sécurité dans les tribunaux et le transport des contrevenants. La province distribuera des fonds aux municipalités selon un modèle basé sur les dépenses à partir de données autodéclarées par les municipalités¹. Par exemple, si une municipalité déclare qu'elle assume 10 % des coûts provinciaux pour la sécurité dans les tribunaux, elle recevra 10 % du financement disponible. La normalisation des données sur le coût de la sécurité dans les tribunaux et du transport des contrevenants entraînera une répartition plus équitable du financement accordé par la province aux municipalités et améliorera les résultats dans le secteur.

Le secteur devrait cerner des domaines où la normalisation des données et l'amélioration de la collecte des données aideront à l'évaluation ainsi qu'à l'analyse des politiques et de la prestation des services, puis commencer à prendre des mesures en ce sens.

Parmi les autres domaines où l'amélioration de la collecte de données probantes pourrait aider le secteur figurent :

¹ *AMO Policy Update*, 15 déc. 2011. Le montant pris en charge par la province pour chaque municipalité est basé sur la part relative du total des coûts municipaux en 2010. On a demandé à toutes les municipalités, peu importe qu'elles aient un tribunal, d'énumérer leurs dépenses au titre de la sécurité dans les tribunaux et du transport des contrevenants en 2008 et en 2010. Dans les collectivités où les services de police sont assumés par la Police provinciale, celle-ci a fourni les estimations demandées.

-
- Les modèles de prestation des services correctionnels, y compris la prestation de services par le secteur privé.
 - Le modèle de prestation des services policiers en Ontario.
 - Les programmes de formation en matière de sécurité publique en Ontario, qui comptent entre autres les services policiers, les services d'incendie et les services médicaux d'urgence.
 - Les répercussions de la législation fédérale sur le secteur de la justice de l'Ontario.
 - La collaboration avec la magistrature et les intervenants afin d'améliorer la collecte des données.
 - La création d'un nouveau système intégré de suivi des cas en instance afin d'automatiser l'entrée des données et de soutenir la collecte de données plus détaillées (p. ex., les types de motions).
 - Dans le cas de la médiation familiale et des services d'information, la collecte de données normalisées peut aider à déterminer l'efficacité des services et la rapidité avec laquelle les affaires se résolvent. Parmi les développements récents figurent la mise au point et l'utilisation d'une nouvelle base de données permettant de recueillir des renseignements non identificatoires sur les clients, notamment le revenu, les questions en litige, les sources de référence et le montant des règlements. Des améliorations futures comprendront l'établissement de liens entre, d'une part, la médiation extrajudiciaire et l'activité d'information et, d'autre part, l'activité relative aux cas en instance, afin de mettre en lumière le lien entre l'utilisation des services et l'activité des tribunaux.

Une amélioration continue des données normalisées permettra d'atteindre de meilleurs résultats et fournira de meilleures données qui serviront à d'autres évaluations et à marquer des progrès.

Cependant, pour atteindre de meilleurs résultats pour le secteur, il faudra que divers établissements travaillent en collaboration. Cela comprendra normaliser encore davantage la collecte de données à l'échelle des gouvernements fédéral, provincial et municipaux, et amener les systèmes judiciaire et correctionnel à collaborer en vue d'atteindre des résultats communs.

Solutions transformationnelles pour faire face aux défis financiers

Pour effectuer des changements transformationnels et modifier la culture du système judiciaire de l'Ontario, il faut faire face à un ensemble particulier de défis. Le système judiciaire de la province est basé sur un modèle de débat contradictoire. Il fonctionne selon le principe de l'interdépendance, mais un grand nombre des acteurs principaux jouissent de pouvoirs décisionnels indépendants garantis par la Constitution canadienne. Ce sont des principes fondamentaux qui doivent être respectés et protégés. Ces mêmes principes signifient que le changement systémique ne peut être mené par un seul groupe. En fait, il revient à tous les membres du secteur de la communauté judiciaire d'effectuer collectivement et en collaboration des efforts de restrainte et des réformes transformationnelles au sein du système juridique de l'Ontario.

Recommandation 14-2 : Intensifier l'utilisation du programme Justice juste-à-temps pour aider à réduire le nombre de renvois en détention provisoire et mettre en oeuvre des approches fondées sur des données probantes afin d'augmenter l'efficacité du domaine du droit de la famille et des tribunaux de droit de la famille.

Réduction du nombre de renvois en détention provisoire

En Ontario, les renvois en détention provisoire sont à la hausse, tout comme les coûts qui en découlent. En 2009-2010, le compte moyen par jour des adultes en détention provisoire dans les établissements correctionnels de l'Ontario était d'environ 5 700 et ils représentaient 67 % de la population carcérale totale. De 2000-2001 à 2009-2010, le nombre de personnes renvoyées en détention provisoire s'est accru de 55 %². Selon le MSCSC, le coût d'incarcération d'un adulte est d'environ 183 \$ par jour, par comparaison à environ 5 \$ par jour en supervision communautaire. Le nombre médian de jours passés en détention provisoire par des adultes en Ontario a été de huit en 2008-2009; bien que ce nombre n'ait pas changé depuis 1999-2000, il se classe au troisième rang parmi les provinces et les territoires où ce nombre est le plus élevé³.

Compte tenu des dépenses annuelles prévues pour ce secteur, l'Ontario doit s'attaquer à la tendance à la hausse quant aux renvois en détention provisoire et aux coûts additionnels qui y sont liés, de sorte que la province atteigne l'équilibre budgétaire d'ici 2017-2018.

² L. Porter et D. Calverley, *Tendances de l'utilisation de la détention provisoire au Canada*, Statistique Canada, 2011. Statistiques du Centre canadien de la statistique juridique.

³ *Ibid.*

Le MSCSC doit collaborer avec le MPG afin de résoudre le défi grandissant que pose l'augmentation des renvois en détention provisoire. La Commission reconnaît que le programme JJAT, lancé par le MPG en juin 2008, est une initiative qui va dans ce sens. La stratégie de JJAT consiste à faire progresser les causes plus efficacement dans le système de justice criminelle, l'objectif initial étant de réduire de 30 % le nombre moyen de comparutions et de jours nécessaires pour régler une affaire criminelle. Par exemple, les équipes de direction locales et régionales de JJAT ont mis en oeuvre un système de vidéoconférence amélioré, à partir du matériel existant, permettant les plaidoyers par vidéo ou la tenue de consultations privées et sécuritaires préarrangées entre les avocats de la défense et les détenus, de manière à réduire le nombre de comparutions et le temps écoulé entre elles. Bien que le programme n'ait pas atteint l'objectif d'une réduction de 30 %, les statistiques des tribunaux de droit criminel de juillet 2010 à juin 2011 démontrent que l'Ontario a renversé la tendance quant aux retards dans ces tribunaux. Le nombre moyen de comparutions requises pour régler une affaire criminelle dans toute la province a diminué de plus de 7 % depuis le début du programme. Plus de 360 000 comparutions ont été éliminées depuis le lancement du programme. Avant cette réduction, le nombre de comparutions nécessaires pour conclure une affaire criminelle avait augmenté pendant presque 20 ans. Cette stratégie pourrait réduire le nombre d'inculpés en détention provisoire dans les établissements, les causes criminelles progressant plus rapidement dans le système judiciaire et requérant moins de comparutions. Jusqu'à présent, la province n'a pas pu quantifier les effets de JJAT sur les personnes renvoyées en détention provisoire.

Utilisation d'approches fondées sur des données probantes pour améliorer l'efficacité du droit de la famille et des tribunaux de droit de la famille

Selon le *Rapport de 2010 du Projet sur les besoins juridiques civils de l'Ontario*, la rupture d'une relation familiale est un facteur sous-jacent important qui explique pourquoi des Ontariennes et Ontariens à faible revenu font face à de multiples problèmes juridiques civils⁴. Ce phénomène impose souvent plus de contraintes sur l'appareil judiciaire et les programmes sociaux, notamment en matière de logement, d'aide juridique, d'aide sociale et de santé physique et mentale. Dans le *Rapport de 2008 sur l'examen du régime d'aide juridique*, basé sur des recherches menées au Canada et au Royaume-Uni, on a constaté que l'intervention précoce face aux problèmes juridiques civils aide à maîtriser les coûts dans un contexte financier plus vaste puisqu'elle peut empêcher que de multiples problèmes juridiques ainsi que d'autres problèmes sanitaires et sociaux ne se manifestent plus tard⁵.

⁴ À l'écoute de l'Ontario : *Rapport du Projet sur les besoins juridiques civils de l'Ontario*, Le Comité directeur du Projet sur les besoins juridiques civils de l'Ontario, 2010, téléchargé depuis <http://www.lsuc.on.ca/with.aspx?id=568&langtype=1036>.

⁵ Michael Trebilcock, *Rapport de 2008 sur l'examen du régime d'aide juridique*, ministère du Procureur général de l'Ontario, téléchargé depuis http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/trebilcock/legal_aid_report_2008_FR.pdf.

Misant sur les progrès du programme JJAT dans les tribunaux de droit criminel de l'Ontario, le MPG devrait mettre en application les principes du programme dans le secteur du droit de la famille et les tribunaux de droit de la famille. De concert avec des participants dans l'ensemble du secteur de la justice, on devrait viser à retirer les différends familiaux moins litigieux du système de résolution par les tribunaux et à les diriger vers des solutions hors cour (médiation, services d'information). Cette recommandation se fonde sur l'initiative qui a étendu les services de médiation familiale et d'information à tous les tribunaux de la province au cours de l'été 2011. En améliorant l'accès à des règlements hors cour plus rapides et plus abordables, l'élargissement de la médiation familiale permettrait aux familles d'éviter les tribunaux.

Programmes de déjudiciarisation en matière de santé mentale

Recommandation 14-3 : À titre de solution de rechange à l'incarcération, étendre les programmes de déjudiciarisation aux contrevenants non violents à faible risque ayant une maladie mentale.

Le secteur devrait mettre en oeuvre d'autres programmes de déjudiciarisation en matière de santé mentale dans le but de faire éviter l'incarcération aux contrevenants non violents à faible risque ayant une maladie mentale et de les orienter vers le système de traitement des maladies mentales. En 2010-2011, le MSCSC a estimé que 19 % des personnes en détention provisoire dans le système correctionnel de la province avaient besoin d'une intervention clinique en santé mentale. De plus, au cours de la dernière décennie, le nombre d'accusés faisant l'objet d'avis en matière de santé mentale qui sont renvoyés en détention provisoire par la province s'est accru de 69 %. Cette mesure permettrait aux personnes ayant une maladie mentale, qui commettent des infractions mineures à faible risque et entrent en conflit avec la loi, de recevoir un soutien approprié hors du système de justice criminelle. Le secteur devra évaluer les effets de ces initiatives sur les autres ministères, notamment le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Le secteur devrait aussi collaborer avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (MSEJ) relativement à la garde des jeunes. Le MSEJ a entrepris une évaluation à l'échelle de la province des besoins des établissements de garde des jeunes en milieu fermé appartenant à l'État afin d'établir dans quelle mesure leurs programmes répondent aux besoins particuliers des jeunes en conflit avec la loi. De concert avec le MSEJ, le secteur devrait s'assurer que les services pour la jeunesse sont conformes aux principes et dispositions de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* et qu'ils contribuent à la sécurité communautaire en mettant l'accent sur la prévention, la déjudiciarisation et la réadaptation, et en traitant les causes sous-jacentes de la criminalité de la jeunesse.

Revue des responsabilités essentielles des services policiers

Recommandation 14-4 : Passer en revue les responsabilités essentielles des services policiers dans le but de mettre fin à leur utilisation pour des tâches non essentielles. L'étude devrait comprendre un examen d'autres modèles de prestation des services policiers. À titre de critères, on devrait déterminer les coûts relatifs des divers fournisseurs de services de sécurité et comparer leurs avantages respectifs.

Parmi les facteurs qui ont contribué à l'augmentation des coûts des services policiers figurent : la technologie et les coûts accrus de main-d'oeuvre; la nature et la complexité changeantes de la criminalité, et la complexité du système de justice criminelle; les modifications apportées aux lois fédérales. De plus, les attentes de la population, les changements démographiques et des facteurs environnementaux influencent les activités policières. Elles sont un service essentiel au maintien de la sécurité publique et l'un des postes au chapitre des dépenses publiques qui affichent la plus forte croissance au Canada. Des intervenants comme l'Association des chefs de police de l'Ontario, l'Ontario Association of Police Services Boards et les municipalités ont exprimé leurs inquiétudes quant à la hausse des coûts des services policiers et aux risques que cela entraîne pour la prestation de ces services à l'avenir.

La Commission recommande que la province passe en revue et définisse les responsabilités essentielles des services policiers de manière à mettre fin à l'utilisation de policiers pour des tâches policières non essentielles. À la place, on pourra recourir à d'autres modèles de prestation des services qui amélioreraient la viabilité financière des services policiers en Ontario. Parmi ces autres modèles pourraient figurer une utilisation accrue des services privés de sécurité et l'élargissement du rôle des agents spéciaux, lorsque cela est jugé opportun. Dans le cadre de cette revue, on devrait examiner une gamme d'autres modèles de prestation des services policiers, déterminer les coûts relatifs des divers fournisseurs de services de sécurité et évaluer leurs avantages respectifs.

Utilisation d'autres modes de prestation pour les services non essentiels dans le secteur correctionnel

Recommandation 14-5 : Utiliser d'autres modes de prestation pour les services non essentiels dans les établissements correctionnels, lorsque cela est possible.

L'utilisation d'autres modes de prestation pour les services non essentiels aiderait à maîtriser la courbe des coûts dans le secteur parce que l'on pourrait profiter d'économies de coûts et de gains d'efficience potentiels ainsi que de la possibilité de recourir au secteur privé. Dans le cadre de son mandat, le MSCSC fournit actuellement un certain nombre de services qui ne relèvent pas nécessairement des fonctions administratives des services correctionnels proprement dit, comme le transport et l'accompagnement communautaire des détenus, les soins de santé pour les détenus, les services alimentaires et les services de buanderie. L'utilisation d'autres modes de prestation des services permettrait au MSCSC de se concentrer sur les fonctions administratives essentielles des services correctionnels telles que la sûreté et la sécurité des établissements ainsi que la surveillance des détenus dans la collectivité. La Commission fait cependant remarquer que cela devrait être étudié au cas par cas parce qu'il est fort probable que la mise en oeuvre de cette recommandation nécessite des investissements initiaux de capitaux afin de produire les économies à long terme requises pour le secteur.

Faciliter le passage volontaire à la négociation centralisée à l'échelon municipal relativement aux services policiers et aux services d'incendie

Au chapitre 15, Relations de travail et rémunération, nous recommandons que la province facilite le passage volontaire à la négociation centralisée pour les municipalités, notamment dans le cas des services policiers et des services d'incendie. Veuillez vous reporter à ce chapitre pour une présentation plus approfondie de cette recommandation.

Gains d'efficience

Regrouper les tribunaux d'arbitrage dans la FPO

Recommandation 14-6 : Poursuivre le regroupement des tribunaux d'arbitrage dans toute la fonction publique de l'Ontario (FPO).

En 2010, le gouvernement a renforcé la reddition des comptes, l'efficience et la supervision des organismes en créant deux regroupements organisationnels pour 13 tribunaux d'arbitrage relevant du MPG :

1. les Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (qui comprend la Commission de révision de l'évaluation foncière, la Commission de négociation, la Commission des biens culturels, la Commission des affaires municipales de l'Ontario et le Tribunal de l'environnement);
2. les Tribunaux de justice sociale Ontario (qui comprend la Commission de révision des placements sous garde, le Tribunal de l'enfance en difficulté de l'Ontario [anglais], le Tribunal de l'enfance en difficulté de l'Ontario [français], la Commission de la location immobilière, le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, le Tribunal de l'aide sociale et les Commissions de révision des services à l'enfance et à la famille).

Les regroupements avaient pour objet de coordonner, d'aligner et d'améliorer les services à partir des ressources actuelles, d'améliorer l'accès à la justice et de rendre les tribunaux regroupés plus efficaces et efficaces. Le regroupement des tribunaux d'arbitrage a eu plusieurs avantages :

- **Fonctions administratives communes :** Le regroupement a permis une réorientation permanente vers la mise en place de fonctions administratives communes pour soutenir tous les tribunaux appartenant à un groupe. La combinaison du personnel sous une infrastructure de groupe permet une plus grande mobilité et le fait d'aborder la surveillance financière au niveau du groupe s'est traduit par une plus grande souplesse pour la direction. À mesure que le regroupement s'établit, on prévoit que les procédés administratifs pourront être simplifiés encore davantage. De plus, les services juridiques, le développement de programmes et les communications ont été fusionnés au niveau du groupe, permettant ainsi aux organismes particuliers d'un groupe de se concentrer sur la gestion des cas.

- **Regroupement de bureaux sous un même toit** : Le regroupement Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario a réussi à se regrouper dans le même immeuble à des étages voisins, y compris toutes les salles d'audiences et de médiation.
- **Améliorations de procédure** : À mesure que ces organismes regroupés évoluent, on prévoit que des améliorations de procédure commenceront à apparaître dans le processus d'arbitrage. Chaque organisme commencera à tirer parti des pratiques exemplaires et à profiter de la technologie ainsi que de la capacité de rationaliser les ressources physiques (salles d'audiences, bureaux régionaux).

Les autres 23 tribunaux d'arbitrage pourraient être regroupés selon les thèmes de la santé, de la sécurité des collectivités et des consommateurs, de l'agriculture, du commerce et du travail. La consolidation des fonctions administratives, le regroupement de bureaux sous un même toit et des améliorations de procédure pourraient améliorer la prestation des services et générer des économies de coûts. Le savoir-faire acquis par le MPG dans ses efforts de regroupement des tribunaux d'arbitrage pourrait fournir des approches et stratégies permettant de renforcer encore davantage la reddition des comptes, l'efficacité et la supervision des organismes à l'échelle de la FPO.

Possibilités d'intégration et de consolidation des programmes de formation en sécurité publique

Recommandation 14-7 : Étudier diverses possibilités d'intégration et, dans la mesure du possible, consolider les programmes de formation en sécurité publique pour les services policiers, les services d'incendie et les services correctionnels, lesquels sont présentement offerts par les divers collèges concernés.

Dans le cadre des options d'intégration envisagées, on pourrait aussi examiner d'autres modes de prestation des services de formation (p. ex., recourir davantage à l'apprentissage électronique) et des partenariats avec les collèges communautaires. Le tableau ci-dessous présente certains des modèles de gestion qui pourraient être envisagés pour la prestation des programmes de formation en sécurité publique :

TABLEAU 14.2 Modèles de gestion pour la prestation de la formation en sécurité publique

Modèles de gestion	Description
Privatisation (Déléguer les fonctions)	Transfert complet des programmes de formation en sécurité publique à une ou des entreprises du secteur privé
Organisme (Déléguer les fonctions)	Transition des programmes de formation en sécurité publique à un organisme opérationnel réglementé de la province
Partenariat public-privé (Diversifier les modes de financement)	Transfert de <u>certain</u> s programmes de formation en sécurité publique à une entreprise du secteur privé
Maximisation des gains d'efficacité (Moderniser les processus en place)	Le ministère conserve la responsabilité des programmes de formation en sécurité publique tout en cherchant à réaliser des gains d'efficacité et à diversifier les sources de revenus

Il faudra procéder à des analyses pour déterminer les gains d'efficacité associés à chaque modèle de gestion présenté. Un nouveau modèle de gestion des programmes de formation en sécurité publique pourrait :

- Accroître les gains d'efficacité, ce qui entraînera des occasions où les principaux intervenants pourront orienter et/ou faciliter des stratégies qui soutiennent la prestation de programmes de formation par une gouvernance efficace; redéfinir les rôles de manière à mettre l'accent sur l'activité principale;
- Participer aux efforts de réduction des dépenses, afin de réduire le financement et de redéployer la main-d'œuvre;
- Accroître et diversifier les sources de revenus, afin de contribuer à l'amélioration de la formation et à son autofinancement;
- Selon le modèle privilégié, il pourrait y avoir des possibilités d'accroître les sources de revenus et de rediriger les fonds générés de manière à soutenir la prestation continue d'activités de formation en vue de l'autosuffisance financière.

Infrastructure immobilière

Recommandation 14-8 : S'assurer que le secteur de la justice continue de travailler avec Infrastructure Ontario afin de recourir à la diversification des modes de financement et d'approvisionnement pour moderniser son infrastructure.

Une grande partie de l'infrastructure du secteur de la justice est vétuste. Par exemple, plus de 70 % des palais de justice en Ontario remontent à plus de 40 ans et plus de 80 % des établissements correctionnels, à plus de 30 ans, 21 % d'entre eux ayant plus de 100 ans. Afin de régler le problème du vieillissement de son infrastructure, le secteur de la justice devrait continuer de collaborer avec Infrastructure Ontario (IO) pour utiliser des modèles de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) qui permettent de mieux évaluer le risque et le rapport qualité-prix des projets d'immobilisations. Le secteur devrait aussi évaluer le rendement des projets réalisés selon le modèle de DMFA afin de déterminer si les fonds publics ont été utilisés judicieusement et de cerner de possibles améliorations du modèle de DMFA pour les futurs projets.

Dans le cas des projets réalisés selon la méthode de DMFA par rapport au financement traditionnel, une des exigences principales est que IO s'assure que le projet est réalisé de façon à optimiser les ressources. Si IO détermine que les ressources ne seront pas optimisées selon la méthode de DMFA, on choisira une méthode d'approvisionnement traditionnelle. Les économies réalisées peuvent varier d'un projet à l'autre puisqu'on procède à une vérification de l'optimisation des ressources pour chaque projet. Cependant, le plus souvent, la méthode de DMFA permet de réaliser des économies puisque certains risques associés à un projet sont assumés par des entreprises du secteur privé habituées à gérer des travaux de construction, des projets et des contrats, ce qui leur permet de mieux atténuer ces risques. Les risques comprennent : les incertitudes quant aux coûts de construction, les retards dans la réalisation des projets, les risques liés à l'entretien des installations.

Le secteur devrait s'efforcer d'améliorer la gestion des biens et d'étudier des options pour mieux consolider les biens existants et collaborer à de futurs projets pour lesquels la méthode de DMFA sera utilisée. Par exemple, il devrait étudier des solutions de partage d'installations afin de réduire les coûts de construction et d'exploitation.

Afin de pouvoir relever les défis financiers à venir, le secteur devra déterminer si l'infrastructure existante est viable à moyen et à long terme. Il faudra prendre des décisions difficiles au sujet de la possibilité de regrouper, voire de fermer, certaines installations vieillissantes et insuffisamment utilisées. Il faudra avoir un plan détaillé. De plus, la valeur discutable de l'infrastructure actuelle est une raison pour laquelle des taux plus élevés d'incarcérations pourraient entraîner le besoin de nouvelles installations à un coût de 1 milliard de dollars environ. On trouvera une description plus détaillée des défis auxquels l'Ontario fait face à cet égard dans le chapitre 12, Infrastructure, biens immobiliers et électricité, et le chapitre 19, Gestion du passif.

Gouvernement fédéral

Recommandation 14-9 : Améliorer la coordination entre les gouvernements fédéral et provincial dans des domaines comme les politiques et la législation en matière de justice, l'application des lois et les services correctionnels.

Il faut qu'il y ait plus de clarté et d'harmonie relativement aux rôles et aux responsabilités des gouvernements fédéral et provincial. On devrait s'attacher à mieux évaluer les répercussions des lois fédérales sur le secteur. Par exemple, des lois adoptées récemment, dont la *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime*, entraîneront des pressions financières additionnelles.

Le *Code criminel* relève du gouvernement fédéral tandis que son application relève principalement des provinces. Des lois récentes sur la criminalité alourdiront le fardeau des tribunaux et du système correctionnel des provinces, et augmenteront leurs dépenses, alors que le gouvernement fédéral n'a pas encore reconnu ou traité la question des coûts additionnels. Le gouvernement provincial a prévu que, par suite du projet de loi C-10, le compte quotidien des détenus en Ontario augmenterait de 1 265 à 1 530 personnes en 2015-2016. Au mieux, le coût des répercussions du projet de loi fédéral sur la criminalité, une fois celui-ci mis en oeuvre, consisterait en des augmentations annuelles permanentes des budgets de fonctionnement de l'ordre de 22 à 26 millions de dollars. Pour maintenir la hausse des coûts à ce niveau, il faudrait accueillir le nombre plus élevé de détenus dans les installations existantes, ce qui peut s'avérer irréalisable ou, tout au moins, incompatible avec la stratégie de la province. Cette stratégie vise à moderniser et à accroître la capacité des établissements en fermant quatre anciennes installations et en en construisant deux nouvelles, de manière à porter à 88 % le taux d'utilisation en Ontario. Il s'établit actuellement à 95 %, mais en vertu de ce projet de loi, il pourrait augmenter pour atteindre une moyenne provinciale de 101 à 104 %, certains établissements affichant des taux aussi élevés que 125 à 150 %. Au pire, la province serait obligée de construire un nouvel établissement de 1 000 lits. Les coûts de construction sont estimés à 900 millions de dollars et les coûts permanents de fonctionnement, à 60 millions de dollars par an. Le ministère pourrait envisager de rénover les établissements existants, mais là encore, les dépenses en immobilisations seraient considérables.

Recommandation 14-10 : Négocier le transfert au gouvernement fédéral de la responsabilité de l'incarcération lorsque la peine dépasse six mois.

Les contrevenants condamnés à des peines de deux ans ou moins sont incarcérés dans des prisons provinciales, tandis que les peines de plus de deux ans sont purgées dans des pénitenciers fédéraux. Des services de réadaptation efficaces peuvent être offerts aux détenus qui reçoivent des peines de plus de six mois. Nous recommandons à la province de négocier le transfert au gouvernement fédéral de la responsabilité des détenus qui reçoivent des peines de six mois et plus. Cela permettrait de mieux coordonner les incitatifs financiers pour les peines et donnerait accès aux services de réadaptation fédéraux aux détenus. Le gouvernement devrait évaluer les économies, les gains d'efficience et l'amélioration des résultats potentiels qui découleraient du transfert au gouvernement fédéral de la responsabilité des détenus dont la peine est de six mois et plus.

Chapitre 15 : Relations de travail et rémunération

Taille des effectifs du secteur parapublic et degré de syndicalisation

L'Ontario compte des milliers d'employeurs du secteur public et plus de 1 million d'employés du secteur parapublic. Ce groupe varié d'employés comprend environ 300 000 personnes travaillant dans le secteur de la santé et des services sociaux, 294 000 dans le secteur de l'enseignement élémentaire et secondaire, 133 000 dans les collèges et les universités, 114 000 dans les municipalités¹ ainsi que 65 000 dans la fonction publique de l'Ontario (FPO)².

Environ 70 % des employés du secteur parapublic sont syndiqués – un pourcentage beaucoup plus élevé que dans le secteur privé, où environ 15 % des travailleurs sont syndiqués³. On note des variations importantes du taux de syndicalisation parmi les sous-secteurs du secteur parapublic. Par exemple, si le taux global de syndicalisation dans le secteur de la santé et des services sociaux oscille entre 45 et 47 %, selon certaines estimations, ce taux est d'environ 75 % dans les hôpitaux et les établissements de soins actifs, d'environ 87 % dans les organismes responsables du bien-être de l'enfance et d'environ 24 % dans les organismes chargés des services de justice pour la jeunesse⁴. Dans le secteur de l'enseignement élémentaire et secondaire, plus de 95 % des employés sont syndiqués⁵.

Ce taux élevé de syndicalisation se traduit par une relation à deux sens qui requiert une surveillance conjointe pour favoriser des relations syndicales-patronales efficaces. Tout gouvernement ou organisme désireux de changer la façon dont les services sont offerts doit travailler avec les fournisseurs de services et avec les syndicats qui les représentent.

¹ Statistique Canada, *Enquête sur la population active, 2010* – données portant seulement sur les travailleurs du secteur parapublic de l'Ontario (à l'exclusion des employés fédéraux).

² En 2011–2012, le plafond des employés équivalents temps plein dans la fonction publique de l'Ontario est de 65 253.

³ Statistique Canada, *Enquête sur la population active, 2010*.

⁴ Chaykowski et Hickey, p.14.

⁵ D'après le compte des ETP dans l'ensemble du secteur de l'enseignement élémentaire et secondaire en 2010-2011.

Tendances dans les relations de travail et l'emploi en Ontario

L'Ontario jouit depuis longtemps de relations de travail raisonnablement bonnes, entrecoupées de périodes de conflit. En général, les arrêts de travail dans le secteur parapublic de l'Ontario sont moins nombreux que dans le secteur privé⁶.

Au cours des deux dernières décennies, l'Ontario a enregistré une augmentation constante de l'emploi dans les principaux secteurs et industries qui composent le secteur parapublic de la province, notamment l'éducation, la santé et les services sociaux et l'administration publique. De 1989 à 1993 environ, l'emploi a augmenté dans ces grandes industries, puis s'est stabilisé pendant le reste des années 1990; par la suite, il a recommencé à augmenter, d'abord modestement en éducation et en administration publique, puis rapidement après 2005 environ. La hausse de l'emploi dans le secteur de la santé et des services sociaux a été très significative depuis la fin des années 1990. Au cours de la période entre 2000 et 2011, l'emploi dans le secteur public de l'Ontario s'est accru de 39 % dans le domaine des soins de santé et des services sociaux et de 34 % dans le domaine de l'éducation. En 2011, l'emploi dans le secteur parapublic de l'Ontario représentait un peu plus de 17 % de l'emploi total en Ontario⁷.

Rémunération totale

Depuis 2003, les prix en Ontario, tels que mesurés par l'indice des prix à la consommation, se sont accrus de 17 %, le salaire moyen a augmenté de 24 % et le salaire moyen dans le secteur parapublic a grimpé de 28 %⁸. Ces gains salariaux sont basés sur des déclarations de revenu provenant d'un échantillon statistique d'Ontariennes et d'Ontariens. Cependant, de simples statistiques comme celles-ci omettent certains facteurs importants relativement à la rémunération en Ontario.

⁶ Ministère du Travail de l'Ontario, 2011.

⁷ Statistique Canada, *Enquête sur la population active*.

⁸ Calcul basé sur l'*Enquête sur la population active*, Statistique Canada, 2003-2010.

La rémunération totale comprend de nombreux éléments, dont le plus important est généralement le « salaire de base » ou salaire. Lorsqu'on annonce publiquement qu'un employeur et un agent de négociation ont conclu une entente prévoyant, par exemple, des augmentations de 2 % par année pour trois ans, cette information porte habituellement sur l'importance de l'augmentation générale du salaire de base. Cependant, d'autres composantes de la rémunération totale peuvent hausser la croissance de la rémunération au-delà de l'augmentation du salaire de base. Le paiement de primes telles que les heures supplémentaires, les primes de poste, la rémunération au mérite et le mouvement dans une grille salariale peut ajouter beaucoup à la rémunération totale. Par exemple, dans certains secteurs, la rémunération au mérite pour un rendement satisfaisant peut se traduire par une augmentation additionnelle de 3,5 % par année⁹. Dans d'autres secteurs, la progression dans une grille de qualifications et d'expérience, pour les employés qui ne sont pas au sommet, peut ajouter environ 5 % par année et ce, uniquement pour des gains d'expérience qui ne sont pas liés spécifiquement au mérite¹⁰. Comme on projette un faible taux d'inflation dans un avenir rapproché, bien des employés qui bénéficient de tels arrangements pourraient voir leur salaire réel augmenter même en l'absence de hausses globales de leur taux salarial.

Les salaires et les primes sont deux éléments qui contribuent à un avantage salarial « substantiel et continu » du secteur public par rapport au secteur privé au Canada. Parmi les principales raisons citées pour expliquer cet avantage figurent des politiques plus évoluées en matière d'équité salariale dans le secteur public (réduisant ainsi l'écart salarial hommes-femmes) et la tendance des gouvernements à payer davantage le personnel de service non-cadre, un phénomène qui contrebalance statistiquement le moins grand nombre de cadres qui sont généralement moins bien payés que dans le secteur privé. « En d'autres mots, l'écart entre le sommet et la base de l'échelle salariale est moins grand au gouvernement que dans le secteur privé, ce qui est probablement le résultat de pressions exercées par la politique, la population et la négociation collective¹¹. » L'avantage salarial du secteur public a été expliqué par d'autres facteurs tels que le fait qu'en moyenne les travailleurs du secteur public soient plus âgés et aient plus d'ancienneté que ceux du secteur privé et le fait que les employés du secteur public aient en moyenne un degré de scolarisation plus élevé que ceux du secteur privé¹².

⁹ Convention collective des employés et employés de la fonction publique de l'Ontario (FPO) représentés par l'Association des employés et employés gestionnaires, administratifs et professionnels de la couronne de l'Ontario (AEGAPCO), du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2012.

¹⁰ Gain moyen attribuable à une année d'expérience additionnelle au niveau de qualification A1 ou A2, à l'exclusion des avantages sociaux ou des cotisations de retraite. Calcul basé sur la grille salariale financée par la province présentée dans *Document technique 2011-2012* (p. 79), téléchargé depuis <http://www.edu.gov.on.ca/fre/funding/1112/technical11f.pdf>.

¹¹ Morley Gunderson, Douglas Hyatt et Craig Riddell, *Pay Differences between the Government and Private Sectors: Labour Force Survey and Census Estimates*, 2000.

¹² Voir par exemple Gunderson et coll., 2000; *Regard sur les salaires : Comparaison entre les salaires du secteur public et du secteur privé*, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, déc. 2008; et *La lutte des salaires – Qui est payé le plus : les travailleurs du secteur public ou ceux du secteur privé?*, Syndicat canadien de la fonction publique, 2011.

Les autres éléments importants des coûts totaux de rémunération comprennent les avantages sociaux (p. ex., primes de vacances et assurance-santé), les cotisations aux régimes de retraite et les dispositions touchant la sécurité d'emploi. En général, les avantages sociaux dans le secteur public sont généreux; les employés du secteur public ont souvent accès à des régimes de retraite à prestations déterminées financés conjointement; et plusieurs conventions collectives comprennent des dispositions touchant la sécurité d'emploi qui diminuent considérablement la probabilité que des employés d'une unité de négociation particulière se retrouvent sans emploi (en particulier les employés ayant de l'ancienneté dont la convention collective comprend des dispositions de supplantation¹³). Il ne fait aucun doute que les avantages sociaux, les régimes de retraite et la sécurité d'emploi sont hautement appréciés par les employés ainsi que par beaucoup d'employeurs qui reconnaissent que cela réduit le roulement et contribue à la continuité et à la stabilité de la main-d'oeuvre. Par conséquent, ces éléments doivent être considérés comme partie intégrante du programme de rémunération total qui est négocié avec les employés et les groupes d'employés.

Le défi

La croissance des salaires dans le secteur public a ralenti depuis l'annonce de mesures de restriction par le gouvernement en mars 2010¹⁴. Cependant, plusieurs conventions importantes, dont celle qui couvre les 24 875 médecins de l'Ontario¹⁵ et celles qui couvrent les plus de 200 000 employés équivalents temps plein (ETP) dans le secteur de l'éducation, n'ont pas été négociées depuis l'annonce des restrictions en 2010.

Dans les chapitres précédents du présent rapport, on a décrit l'ampleur du défi financier auquel fait face l'Ontario. Pour atteindre l'objectif d'un budget équilibré d'ici 2017-2018, il faudra freiner les dépenses des programmes. Comme on l'a indiqué, cette contrainte prendra différentes formes selon les secteurs. Il y a cependant une recommandation qui s'étend à tous les secteurs, c'est la nécessité de modérer pendant une longue période la croissance de la rémunération totale du secteur public.

Il est tentant d'affirmer que cette modération devrait résulter d'une réduction ou d'un gel des salaires. Bien qu'une modération temporaire des salaires puisse être nécessaire pour atteindre des objectifs financiers à court terme, des mesures à plus long terme nécessiteront des approches coopératives pouvant amener le changement institutionnel et systémique recommandé dans le présent rapport. En fin de compte, la modération quant à la rémunération totale exigera que les restrictions salariales mènent à une réduction des effectifs, appuyée par une augmentation de la productivité et une amélioration de la prestation des services.

¹³ La supplantation désigne une situation où un travailleur licencié ayant plus d'ancienneté remplace dans ses fonctions un employé ayant moins d'ancienneté.

¹⁴ Les augmentations salariales annuelles moyennes dans le secteur parapublic de l'Ontario (à l'exclusion des employés au service des municipalités et du gouvernement fédéral) se sont établies à 1,5 % pour les ententes conclues entre avril 2010 et le 6 déc. 2011.

¹⁵ Ontario Physician Human Resources Data Centre, Active Physician Registry, au 31 déc. 2010.

Le gel des salaires est un instrument qui a été utilisé couramment par les gouvernements antérieurs dans la lutte contre le déficit. Cependant, l'histoire montre que les gels de salaires sont souvent suivis par des périodes de rattrapage. Dans le climat économique actuel, une telle mesure saperait les résultats financiers à long terme visés par notre mandat et ferait du tort aux relations de travail. La Commission a fait face à beaucoup de confusion quant à ce que veulent dire deux arrêts¹⁶ de la Cour suprême du Canada pour des questions comme le gel des salaires. Cependant, de l'avis de la Commission, ces arrêts mettent l'accent sur l'importance de la consultation lorsque les gouvernements cherchent à atteindre certains résultats dans les relations de travail. L'intérêt de maintenir de bonnes relations de travail à long terme et les lois émergentes nous imposent de suivre la même voie en ce moment : s'assurer que les objectifs financiers et leurs conséquences pour la rémunération des travailleurs soient énoncés très clairement, puis négocier en vue d'obtenir les résultats désirés.

Dans le chapitre 3, Notre mandat et notre approche, la Commission a formulé des recommandations sur la taille des effectifs et la syndicalisation que nous examinons de nouveau dans le présent chapitre. Il serait judicieux de mettre l'accent sur les résultats des programmes et leurs budgets plutôt que sur des limites arbitraires quant à la taille de la fonction publique. Il ne devrait pas exister de parti pris idéologique ou autre en faveur ou contre la prestation des services par le secteur public ou le secteur privé. Ces questions devraient être abordées d'un point de vue logique et pratique : qu'est-ce qui entraîne le meilleur résultat pour la population ontarienne? Qu'est-ce qui procure les meilleurs services publics à un coût abordable? De plus en plus, les services devraient faire l'objet d'appels d'offres afin d'optimiser les résultats. Par contre, le candidat retenu ne devrait pas être choisi simplement parce qu'il offre le plus bas prix. La décision devrait être basée sur le coût ajusté pour tenir compte de la qualité. Dans certains cas, un critère de qualité peut comprendre la capacité de dispenser des services dans les deux langues officielles.

Les recommandations touchant la rémunération et les effectifs devraient privilégier une vue d'ensemble. Tant que le système continue de déployer les mêmes solutions à court terme (c.-à-d. gels des salaires ou de l'embauche, objectifs globaux de réduction des ETP, suspension de la rémunération au rendement), le gouvernement finira par se retrouver dans la même situation. Un changement dans la manière de penser doit avoir lieu de sorte que les approches visent une vaste transformation sectorielle plutôt que des solutions à court terme. Le principal problème (et la principale solution) ne peuvent pas être les effectifs eux-mêmes. Les discussions doivent d'abord chercher à déterminer quelles activités et quels services le gouvernement devrait mettre en oeuvre ainsi que quels objectifs stratégiques et quels résultats devraient être poursuivis.

¹⁶ Deux récents arrêts (*Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391, 2007 CSC 27 (« B.C. Health ») et *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3) ont clarifié encore davantage l'exigence selon laquelle les modifications apportées aux conventions collectives sont faites dans un esprit de collaboration et menées de bonne foi.

En théorie, le système des relations de travail en Ontario devrait permettre aux gouvernements, aux employeurs, aux employés et aux représentants des employés de travailler ensemble afin d'offrir les services publics sur lesquels compte la population. Les principes et les recommandations ci-après ont pour objet de mieux faire concorder la réalité avec cette théorie.

Principes

1. Le système des relations de travail en Ontario devrait être équilibré, efficace et transparent. Il devrait respecter les intérêts des employeurs et des employés; aider à optimiser les ressources pour les citoyens qui reçoivent des services publics; et être perçu comme remplissant ces deux objectifs.
2. Les conventions collectives négociées entre les parties sont préférables aux règlements ou aux résultats obtenus par voie législative ou par arbitrage.
3. La reddition de comptes en matière de relations de travail et de prestation de services devrait être répartie de façon appropriée. Les gouvernements, les employeurs du secteur parapublic et les agents de négociation doivent avoir un degré approprié de responsabilité quant aux résultats des négociations. Les cadres et les employés du secteur parapublic doivent avoir un degré approprié de responsabilité quant à la prestation de services publics de grande qualité et à l'optimisation des deniers publics.
4. Les grands changements systémiques devraient s'insérer dans une plus vaste vision où les relations de travail jouent un rôle, mais ne sont pas une fin en soi.

Un système équilibré, efficace et transparent

Un système équilibré

Services essentiels

Il est généralement reconnu que les règlements négociés ou les résultats obtenus par les parties par suite de négociations collectives sans contraintes accompagnées du droit de grève ou de lock-out sont supérieurs aux autres mécanismes pour la conclusion de conventions. On considère que les parties sont alors mieux placées pour comprendre les compromis qui leur permettent d'optimiser leur position. De plus, il est plus probable qu'elles acceptent le règlement ou les résultats si la convention a été négociée librement (p. ex., plus forte probabilité d'un taux plus bas de griefs).

Certains emplois sont souvent considérés comme essentiels. Si les parties ne conviennent pas d'un règlement et que le syndicat décide d'exercer son droit de grève, le public dans son ensemble prend immédiatement intérêt à la question. « Plusieurs des services fournis dans le secteur parapublic sont considérés comme "essentiels" dans la mesure où retenir la prestation de ces services aurait une incidence marquée sur la santé et/ou la sécurité du public¹⁷. »

Il est très difficile de déterminer quels services devraient être considérés comme « essentiels » parce qu'il n'existe pas de test décisif en matière de préjudice. Dans certains cas mettant en jeu la santé ou la sécurité personnelle, la distinction est claire, mais dans beaucoup d'autres cas, elle ne l'est pas. Certaines interventions médicales peuvent attendre, d'autres peuvent attendre mais pas trop longtemps, alors que d'autres peuvent devoir être effectuées immédiatement. De plus, il faut tenir compte de la tolérance des consommateurs et du public ainsi que du climat politique. Il se pourrait que la population touchée ne tolère guère les interruptions de service dans le domaine des soins de santé ou de l'enseignement élémentaire ou secondaire et que les personnes qui ne sont pas affectées (c.-à-d. les gens en santé et ceux qui n'ont pas d'enfants d'âge scolaire) aient une plus grande tolérance à cet égard. Il n'existe donc pas de test décisif permettant de distinguer les services particuliers qui sont essentiels de ceux qui ne le sont pas.

Divers gouvernements ont eu tendance à prendre des mesures stratégiques pour réagir aux pressions du public afin d'éviter un tollé découlant d'interruptions dans la prestation des services publics. Les mesures stratégiques des gouvernements pour contrer les pressions du public suivent habituellement l'une des voies suivantes :

- I. Augmenter le nombre de travailleurs désignés dans une unité de négociation (c.-à-d. augmenter la proportion d'employés désignés comme essentiels, afin de maintenir à un niveau de base les services publics considérés comme essentiels);
- II. Recourir davantage à l'interdiction catégorique de faire la grève.

¹⁷ Rapport Chaykowski et Hickey, p. 12.

« Dans les relations de travail, la question principale consiste à déterminer quelles industries ou quels employeurs fournissent des services essentiels et quelle proportion d'une main-d'oeuvre donnée devrait être considérée comme essentielle. Cette question décide du droit de grève ou, dans le cas d'entreprises où seulement une partie de la main-d'oeuvre est désignée comme essentielle, si une grève des employés qui restent aurait des répercussions significatives sur les activités de l'employeur ... [et si] ... les employeurs du secteur parapublic font face à des pressions et ont des motivations particulières pour recourir à la désignation d'employés comme étant essentiels; tout comme les syndicats et les employés se méfient de la tendance à invoquer ce raisonnement pour limiter le droit de grève¹⁸. »

Recommandation 15-1: Mettre sur pied un groupe de travail autonome qui serait chargé d'examiner et de déterminer quels emplois et quelles industries du secteur parapublic devraient être considérés comme fournissant des services essentiels, le processus approprié pour désigner les travailleurs essentiels et la forme appropriée des mécanismes de résolution de conflits pour les industries et les emplois du secteur parapublic.

La Commission comprend que la question est très complexe et que toute décision de désigner un service comme étant « essentiel » nécessite des compromis, comme cela a été exprimé précédemment. Cependant, comme nous l'avons énoncé clairement dès le départ, les résultats négociés librement entre les parties sont toujours la meilleure solution. Environ le tiers des employés du secteur parapublic de l'Ontario occupent des postes considérés comme essentiels; l'Ontario a le pourcentage d'employés du secteur parapublic le plus élevé au Canada appartenant à ce groupe. Une revue indépendante chercherait à définir le test décisif et déterminerait si les services publics considérés comme essentiels en Ontario sont les services appropriés.

Arbitrage de différends

Au Canada, il existe un cadre législatif bien établi s'appliquant au droit de négocier, et ce cadre doit être respecté. Cependant, cela ne signifie pas que le changement ne soit pas possible ou nécessaire, mais plutôt qu'il doit être fait dans un esprit de collaboration et être mené de bonne foi.

La nécessité d'atteindre un équilibre entre les droits des travailleurs et les besoins des employeurs est un élément clé de notre système de relations de travail. Comme dans le cas de tout système vaste, complexe et d'une importance cruciale, il importe d'en examiner les composantes afin de s'assurer qu'elles fonctionnent tel que prévu. Le système d'arbitrage est l'une de ces composantes ayant été examinée de plus près ces dernières années.

¹⁸ Rapport Chaykowski et Hickey, p. 13.

En Ontario, le système d'arbitrage des différends est un déterminant important des règlements salariaux (rémunération) pour les employés syndiqués du secteur parapublic. Tous les employés d'hôpitaux, les préposés aux soins de longue durée, les agents de police, les pompiers professionnels et les employés de la Commission de transport de Toronto n'ont pas le droit de grève et, par conséquent, ont recours à l'arbitrage des différends pour le règlement de questions non résolues relevant de négociations collectives. On se sert aussi périodiquement de l'arbitrage des différends dans d'autres industries telles que les services ambulanciers et l'énergie et ce système est utilisé comme mécanisme de dernier recours pour le règlement des différends lorsque des employés en grève sont forcés de retourner au travail.

Le système d'arbitrage des différends est très important. Malheureusement, il est de plus en plus scruté et critiqué. Ce système doit donc non seulement bien fonctionner, mais aussi être perçu comme fonctionnant bien.

La Commission a entendu plusieurs présentations d'employeurs du secteur parapublic qui ont affirmé que le processus d'arbitrage est gravement fautif et même détraqué. Parmi les plaintes formulées figurent les décisions en faveur de hausses de rémunération élevées, le peu d'importance accordé aux arguments portant sur la capacité de payer et les délais prolongés qui sont parfois suivis d'augmentations rétroactives élevées qui n'ont pas été prévues au budget.

Nos recherches nous amènent à formuler des recommandations afin d'améliorer le processus d'arbitrage, mais nous nous empressons d'ajouter que nous ne considérons pas que le système soit détraqué. En général, les décisions d'arbitrage suivent des règlements librement négociés. La notion de la capacité à payer est naturellement difficile à appliquer dans le secteur public où la plupart des employeurs pourraient augmenter les taxes s'il le fallait. De plus, nous avons constaté que souvent l'employeur ne présentait pas de preuves aux arbitres pour appuyer cet argument.

Nous croyons que les recommandations ci-dessous amélioreront le système. Cependant, à elles seules, les modifications apportées ne changeront pas de façon substantielle les hausses de rémunération accordées par suite de l'arbitrage. La situation financière dicte que ces augmentations soient rigoureusement restreintes au cours des prochaines années. Cela n'arrivera que si les employeurs du secteur public adoptent des positions strictes mais justes lors des négociations. Une telle attitude se reflétera probablement dans l'arbitrage.

Lorsque le gouvernement, les employeurs du secteur parapublic et les agents de négociation ont établi un modèle de négociation d'augmentations salariales modérées, les arbitres de différends devraient suivre cet exemple.

Réunir sous un même toit le processus d'arbitrage des différends

La Commission a reconnu la nécessité d'établir des principes et des résultats qui favoriseraient nos recommandations en vue de la réforme du processus d'arbitrage des différends.

Recommandation 15-2 : Établir les principes et résultats généraux qui sont nécessaires à la réforme du processus d'arbitrage des différends.

Il faut établir plusieurs principes fondamentaux pour maintenir l'intégrité du processus d'arbitrage des différends :

- Affectation des arbitres à des cas, indépendamment des parties;
- Coordination de l'affectation aux cas, en partie pour faire en sorte que les cas soient traités rapidement et efficacement;
- Surveillance : exigence que les décisions soient passées en revue, de manière à s'assurer qu'elles reflètent des évaluations claires basées sur des critères spécifiés;
- Transparence : la publication des décisions et des résumés de décisions est essentielle; cela constitue une forme de réglementation externe en raison de la pression exercée par les parties et par le public intéressé.

Recommandation 15-3 : Le processus d'arbitrage devrait normalement commencer par la médiation, avant l'arbitrage proprement dit, afin de tenter d'en arriver à un règlement négocié entre les parties.

Nous réitérons que les meilleurs règlements sont négociés librement entre les parties. La Commission reconnaît qu'il n'est pas toujours possible d'en arriver à un règlement négocié, mais on devrait faire tous les efforts possibles pour amener les parties à tenter d'y parvenir. Une entente négociée est toujours préférable à une entente obtenue par voie législative ou par arbitrage.

Recommandation 15-4 : Le système d'arbitrage doit être modifié en mettant l'accent sur des analyses plus objectives basées sur des critères objectifs et appuyées par des données et des recherches systématiques.

Élaborer et proposer des changements aux lois et aux procédures dans le domaine du travail et autres domaines qui orientent le processus d'arbitrage, dans le but de créer un processus plus efficace et un champ d'activités plus professionnel, avec des normes et une formation appropriée.

Les changements devraient comprendre les suivants :

- Mettre sur pied une commission ou un tribunal indépendant pour créer, maintenir et gérer une liste ou un groupe d'arbitres indépendants. Le nombre idéal serait peut-être de trois. Les arbitres seraient affectés à des cas par la commission ou le tribunal indépendamment des parties en cause. L'affectation des arbitres et des médiateurs devrait être coordonnée dans l'ensemble du secteur parapublic et on devrait prendre des dispositions pour la nomination d'arbitres dans tous les domaines du secteur parapublic. Une liste ou un groupe de trois arbitres pourrait fonctionner, mais si l'on ne tient pas compte des principes et des résultats prévus pour le processus d'arbitrage des différends, ni l'une ni l'autre de ces options ne fonctionnerait bien. La Commission souligne également qu'il est d'une importance capitale pour la mise en oeuvre du modèle d'une liste ou d'un groupe que les arbitres soient à l'abri de l'influence ou de l'ingérence du gouvernement.

- Établir une limite quant à la durée du processus d'arbitrage et quant au temps que peuvent prendre les arbitres pour rendre une décision (les arbitrages peuvent prendre jusqu'à trois ans, souvent parce que les parties cherchent un arbitre en particulier et que celui-ci est occupé; en raison de tels retards, les décisions rendues ne correspondent pas toujours au climat actuel).
- Établir des critères objectifs spécifiques et bien définis dont les arbitres de différends seraient tenus de tenir compte lorsqu'ils formulent leurs décisions. Par exemple, le critère portant sur la « capacité de payer » devrait être élargi de manière à inclure l'environnement économique et financier et des critères de productivité, dans le cadre des décisions d'arbitrage.
- Les arbitres devraient être tenus de fournir des évaluations et des raisons claires motivant leurs décisions en se basant notamment sur des critères spécifiques et bien définis précisés dans la loi.
- Assurer la transparence en rendant publiques les décisions d'arbitrage par voie électronique.
- Les arbitres devraient respecter les paramètres bien définis du processus et les attentes des intéressés relativement à la qualité et à la portée des décisions rendues. Ils ne devraient pas rendre de jugements sur les questions qui ne leur ont pas été présentées par les deux parties.
- Un soutien centralisé devrait être fourni aux arbitres, selon les besoins.
- Augmenter la professionnalisation du travail d'arbitre afin d'améliorer la qualité des services d'arbitrage. Deux aspects doivent être considérés à cette fin. En premier lieu, il faut cerner les compétences essentielles requises pour l'exercice de la profession et mettre au point des programmes conçus pour les développer. Deuxièmement, dans le cas des arbitres et des médiateurs dont les décisions affectent les intérêts fondamentaux de tierces parties, un code de conduite devrait être mis au point pour la profession.

Comme c'est le cas avec tout changement, certains groupes seront affectés négativement et feront preuve de résistance. Dans le cas des changements proposés ci-dessus, il est probable que la collectivité des arbitres en Ontario soit mécontente des conditions additionnelles imposées à leur profession. De plus, l'imposition d'une commission ou d'un tribunal indépendant pour créer, maintenir et gérer une liste d'arbitres et de médiateurs indépendants pourrait limiter la capacité des médiateurs à choisir leurs causes et, par conséquent, affecter directement leur gagne-pain.

Le gouvernement devrait s'attendre à des critiques et être en mesure d'expliquer la raison des changements qu'il veut apporter. Les droits des employés doivent être respectés, tout comme les besoins des citoyens qui dépendent des services publics alors que les budgets diminuent. La communication, tout comme le système, doit être équilibrée.

Un système efficace

La main-d'oeuvre et l'économie de l'Ontario se transforment. Sa population vieillit; la concurrence mondiale s'intensifie; la technologie s'améliore; et tout porte à croire que nous connaissons une longue période de croissance économique plus lente que dans le passé.

Comme cela a été dit dans les autres chapitres, la prestation des services publics devra se faire de façon différente – avec plus d'efficacité et d'efficience – si on veut les maintenir au niveau actuel. Cela implique un accroissement de la productivité, c'est-à-dire plus de services fournis par employé.

Il s'agit principalement d'un problème de gestion. La plupart des employés du secteur parapublic de l'Ontario sont instruits, hautement compétents et dévoués. Cependant, le système mis en place pour les gérer ne mesure pas bien la productivité et n'encourage personne à prendre des mesures pour l'améliorer.

Cette situation peut et doit changer.

Recommandation 15-5 : Ne prévoir aucune hausse budgétaire pour les coûts salariaux au sein du gouvernement de l'Ontario, de sorte que toute augmentation soit comprise dans les taux de croissance respectifs recommandés dans le présent rapport.

Cela encouragera les ministères et les organismes à réévaluer constamment leurs dépenses internes et aidera à maintenir une certaine tension saine qui élimine les inefficiences.

Des réévaluations annuelles des budgets ministériels appuient également les examens plus approfondis des services que nous préconisons dans d'autres sections du présent rapport. L'adoption d'une prestation plus efficace des soins de santé, de l'éducation et des services sociaux aura inévitablement des conséquences sur les relations de travail. Lorsqu'un organisme est éliminé, que deux organismes fusionnent ou que la responsabilité pour la prestation d'un service est impartie à une autre entité, la main-d'oeuvre est affectée. Le gouvernement a la responsabilité de s'assurer que ces effets sont contrebalancés par la nécessité d'une prestation des services plus efficace.

Recommandation 15-6 : Les dispositions de supplantation (c.-à-d. l'ancienneté) dans les conventions collectives empêchent indûment la mise en place d'une fonction publique progressiste et efficace. Le gouvernement doit travailler avec les agents de négociation et les employeurs afin d'explorer des solutions pour modifier ces dispositions et suivre les progrès accomplis en vue de la résolution de ce problème.

Recommandation 15-7 : Ne pas laisser les préoccupations quant aux obligations du successeur dans le secteur parapublic empêcher les privatisations ou les fusionnements qui sont pertinents et essentiels au succès de la réforme. Les conventions héritées ne durent pas éternellement. Les dispositions peuvent être acceptées initialement puis négociées différemment lors de leur renouvellement.

Recommandation 15-8 : Envisager d'élargir les pouvoirs de la Commission des relations de travail de l'Ontario afin de faciliter la mise en place de structures de négociation efficaces et rationnelles qui soutiennent la prestation de services publics efficaces et de qualité.

Les nouveaux pouvoirs pourraient inclure l'une ou l'autre des options suivantes :

- lors de la réception d'une demande d'accréditation d'une nouvelle unité, combiner la nouvelle unité avec des unités qui existent déjà chez cet employeur;
- lors du fusionnement de deux employeurs, combiner des unités (comme cela se produit maintenant dans le secteur public en vertu de la *Loi de 1997 sur les relations de travail liées à la transition dans le secteur public*);
- lors de la réception d'une demande d'un syndicat ou d'un employeur, en tout temps, combiner des unités qui existent déjà chez cet employeur.

Une autre façon pour le gouvernement de soutenir la transition vers une prestation des services plus efficace dans le secteur parapublic consiste à établir de nouvelles relations avec les employeurs de ce secteur.

Pour qu'il réussisse à instaurer de façon durable la modération dans la rémunération du secteur parapublic et une attitude réceptive aux besoins critiques des employeurs du secteur cernés par ceux-ci, le gouvernement devra encourager et guider ces employeurs de façon directe et soutenue. Cette approche pourrait prendre diverses formes :

- Imposer aux employeurs l'adoption de pratiques exemplaires en matière de négociations et les soutenir à cet effet. Parmi ces pratiques figurent l'établissement des coûts de la rémunération totale, la préparation aux négociations, la coordination avec d'autres employeurs du secteur parapublic, la communication avec le gouvernement relativement à leurs plans et l'obligation de fournir de l'information sur les résultats atteints.
- Établir des objectifs pour les employeurs du secteur parapublic (c.-à-d. des attentes spécifiques quant à la rémunération totale et aux éléments non monétaires coûteux).
- Établir des paramètres pour les employeurs, qui seraient mis en application par le biais des leviers de financement.

En réalité, le gouvernement a la responsabilité d'encourager l'atteinte de résultats viables dans les négociations du secteur parapublic et de soutenir les employeurs de ce secteur et les agents de négociation afin que de tels résultats soient obtenus. La forme que prendra cet appui sera différente d'un secteur à l'autre.

Recommandation 15-9 : Rationaliser encore davantage les négociations, tout en reconnaissant qu'il existe de nombreux modèles de négociations rationalisées (p. ex., centralisées, coordonnées, imposées par la loi, volontaires). On devrait aussi collaborer avec les employeurs et les agents de négociation du secteur parapublic afin de déterminer le modèle le plus approprié secteur par secteur.

La structure globale de négociation dans la province doit changer. Avec plus de 3 900 unités de négociation, elle est actuellement très fragmentée. Beaucoup d'unités manquent de ressources, en particulier dans le secteur parapublic. Avec un grand nombre de conventions collectives, il est difficile pour beaucoup d'employeurs, en particulier les petits employeurs, de consacrer les ressources appropriées aux négociations. La consolidation de la négociation permettrait d'atténuer, dans une certaine mesure, les effets de ce problème. En définitive, la province doit prendre des mesures pour réduire le nombre d'unités de négociation et faire en sorte que cela permette une attention et une allocation des ressources plus constante et plus complète.

Un plus petit nombre de conventions collectives réduira les coûts indirects pour les employeurs et les agents de négociation. Par contre, cela n'entraînera pas directement de règlements salariaux moins élevés.

Les négociations centralisées peuvent prendre la forme d'une table cadre pour négocier des questions d'intérêt pour l'ensemble d'un secteur (p. ex., les salaires et les avantages sociaux) en conjonction avec des sous-conventions traitant de questions relatives aux usages locaux et aux distinctions en matière de structures de poste et de méthodes de travail. Grâce à cette approche à deux niveaux, il n'est pas nécessaire de consolider les unités de négociation ou de normaliser les modalités et les pratiques locales. Selon l'industrie ou le segment du secteur parapublic, le cadre de négociation centralisée peut être structuré selon un emploi à l'échelle de tout un secteur ou selon une combinaison d'employeurs et d'emplois spécifiques. À titre d'exemple, mentionnons l'enseignement élémentaire et secondaire, les collèges, des emplois précis en santé et les organismes communautaires et sociaux bénéficiaires de paiements de transfert. Certains segments du secteur parapublic ne se prêteraient pas à des modèles de négociation plus centralisés.

Cependant, même lorsque la négociation centralisée ne conviendrait pas, on devrait mettre en place des mécanismes pour soutenir une coordination désirable. Il serait utile d'encourager des pratiques sectorielles et locales efficaces, y compris un dialogue permanent, ainsi que la collecte et l'analyse de données pertinentes.

Recommandation 15-10 : Le gouvernement devrait faciliter le passage volontaire à la négociation centralisée, dans le cas des municipalités, particulièrement en ce qui concerne les négociations avec les services policiers et les services d'incendie.

Dans le cas des municipalités, un problème fondamental tient au fait qu'elles ont toutes des bases de financement différentes (c.-à-d. leurs revenus autonomes – impôt foncier, frais d'utilisation, droits de permis municipaux, redevances d'aménagement, revenus de placements, etc. – et le financement provenant des paliers supérieurs de gouvernement). La négociation centralisée fonctionne le mieux lorsque l'employeur a une seule enveloppe de financement (p. ex., la FPO et ses employés). Dans certains cas, les très petits employeurs seraient fortement désavantagés s'ils devaient assumer un règlement salarial accepté par de grands employeurs qui ont la bourse mieux garnie.

La Commission reconnaît que, pour les raisons expliquées précédemment, la négociation centralisée obligatoire ne serait pas une solution idéale pour les municipalités. Les plus faibles au point de vue financier feraient probablement face à des hausses de rémunération légèrement plus élevées que la normale, plutôt que les plus grandes ne voient diminuer les augmentations salariales de leurs employés.

L'avantage de cette approche volontaire à la centralisation des négociations municipales tient à ce que les négociations, sans être totalement « centralisées », pourraient être « plus centralisées ». Les plus grandes municipalités, ou certains groupes d'entre elles, auront tendance à négocier ensemble et les plus petites feront de même, mais séparément des plus grandes.

Un système transparent

Les relations de travail et la rémunération dans le secteur public font l'objet de plusieurs idées fausses. Souvent, les conceptions erronées sont amplifiées par un discours portant sur des demandes syndicales « déraisonnables » ou des « compressions » proposées par l'employeur. Beaucoup de citoyens réagissent de façon émotive aux questions touchant les relations de travail dans le secteur public. Certains peuvent se sentir solidaires avec d'autres travailleurs luttant pour leurs droits ou leur gagne-pain, alors que d'autres – surtout s'ils ne bénéficient pas du même degré de protection quant aux avantages sociaux et à la sécurité d'emploi – peuvent prendre instinctivement le parti de l'employeur. En général, les relations de travail dans le secteur public sont une question hautement politisée.

Un gouvernement qui s'efforce d'optimiser les deniers publics et d'offrir des services publics de façon durable doit s'élever au-delà des politiques fondées sur des réactions impulsives. Il doit s'en tenir aux faits :

- La rémunération totale ne comprend pas seulement les salaires. Par conséquent, dans toute discussion portant sur la rémunération totale, on doit tenir compte de tous les éléments d'un règlement salarial, y compris les avantages sociaux, les régimes de retraite, la sécurité d'emploi, les conditions de travail et les règlements de travail.
- Il n'existe pas d'emploi « typique » dans le secteur public (comme il n'en existe pas d'ailleurs dans le secteur privé). Il n'est donc pas pertinent de considérer de la même manière tous les employés du secteur parapublic ni de les traiter de la même manière en ce qui concerne la rémunération.

-
- Il y a des difficultés à mesurer la productivité dans différentes catégories d'emploi (tant dans le secteur public que dans le secteur privé) et à comparer des catégories d'emploi, mais elles peuvent être surmontées.
 - Les marchés du travail sont importants, mais l'existence d'employeurs monopolistes dans le secteur public complique l'influence de ces marchés. En général, les primes de maintien en poste ne devraient pas être offertes aux employés dans des postes où il existe un excédent de main-d'oeuvre disponible.

Ces faits peuvent et doivent être confirmés par des données. Pour favoriser des relations de travail équilibrées, efficaces et transparentes, il est essentiel de s'appuyer sur une information de qualité et de source indépendante.

Recommandation 15-11 : Mettre sur pied un bureau d'information sur les relations de travail qui serait chargé de recueillir et de diffuser le type de données et d'information qui sont utiles aux employeurs et aux syndicats du secteur parapublic dans le cadre de leurs négociations; et de déceler les lacunes dans les données, l'information et les connaissances. La mise au point de données et de mesures de productivité est d'une importance particulière.

- Par l'entremise du bureau, appuyer la recherche sur des questions ciblées ayant une importance particulière pour le processus des négociations collectives (p. ex., études sur la productivité; résolution de différends; arbitrage). De plus, les données recueillies devraient porter notamment sur les conventions collectives. Elles seraient publiées en tant que données brutes sur Internet.
- Ce bureau appuierait la commission ou le tribunal indépendant pour les arbitres et les médiateurs indépendants en fournissant des données objectives et autres renseignements courants sur la conjoncture ouvrière, économique et financière.

Recommandation 15-12 : Mettre sur pied un vaste système d'étalonnage transparent pour la rémunération dans la fonction publique de l'Ontario et le secteur parapublic. Ce système comprendrait une estimation des coûts de tous les aspects de la rémunération, y compris les avantages sociaux, les prestations de retraite et l'évolution salariale selon l'ancienneté.

Dans le chapitre 19, Gestion du passif, nous discutons plus en détail des régimes de retraite du secteur public et formulons des recommandations à ce sujet.

Répartir la responsabilité de façon appropriée

Comme devrait l'énoncer clairement le présent chapitre, la question des relations de travail en est une d'équilibre. Les employés et les employeurs du secteur public ont des responsabilités les uns envers les autres ainsi qu'envers le gouvernement et les Ontariennes et Ontariens. À ce titre, les employés et les employeurs du secteur public doivent être tenus responsables.

Recommandation 15-13 : S'assurer que les dirigeants de la fonction publique de l'Ontario et du secteur parapublic soient tenus responsables et qu'ils soient adéquatement rémunérés et encouragés par des primes de rendement à mener et à exceller.

La présente recommandation devrait s'appliquer aussi bien à la FPO qu'au secteur parapublic, mais la FPO devrait donner l'exemple.

Pour réaliser cette vision, il faudra compter sur des employés de la plus haute compétence, y compris les gestionnaires. Cela signifie que ceux-ci doivent être adéquatement rémunérés et encouragés grâce à la structure de récompenses. On devrait résister à la tentation habituelle de suspendre les primes des gestionnaires en période de restrictions.

Les employés qui, à l'issue d'une évaluation de rendement, sont considérés comme ayant dépassé les exigences de leur emploi devraient recevoir des primes importantes. Si le gouvernement veut restreindre globalement les primes versées, il pourrait diviser la deuxième catégorie d'évaluation, qui est aussi la plus grande. En ce moment, cette catégorie d'employés « pleinement efficaces », qui inclut environ 70 % des gestionnaires, reçoit une prime automatique qui s'ajoute au salaire de base (jusqu'à l'atteinte du plafond salarial pour la catégorie). Il pourrait y avoir deux catégories à l'intérieur de ce groupe, une partie seulement des employés ayant droit à la prime, ou on pourrait établir deux niveaux de primes. La troisième catégorie, c.-à-d. les employés qui ne répondent pas pleinement aux exigences mais qui se trouvent dans cette position en raison de circonstances exceptionnelles et probablement temporaires, comme commencer un emploi, n'aurait pas automatiquement droit à la prime. Les employés qui ne satisfont pas aux exigences ne recevraient toujours pas de primes et seraient clairement avisés qu'ils seraient congédiés si leur rendement ne s'améliorait pas dans un court délai. Comme dans toute organisation, il est probable qu'un certain pourcentage d'employés ne donnent pas un rendement satisfaisant et cela devrait se refléter dans la répartition de l'ensemble des évaluations.

On devrait encourager une telle approche stricte mais juste à l'échelle du secteur parapublic. Un dialogue sur la rémunération et les primes de rendement appropriées des cadres de direction a été amorcé dans le secteur de la santé. Ces discussions devraient être étendues aux autres secteurs. En général, les cadres dont le rendement est inadéquat devraient être tenus responsables. Par ailleurs, on devrait encourager et retenir ceux qui donnent un rendement satisfaisant.

Recommandation 15-14 : S'assurer que les descriptions de tâches et les dispositions des conventions collectives définissant la capacité de la direction à organiser le travail aient suffisamment de souplesse pour permettre le mouvement des personnes de sorte que les meilleurs employés soient au bon endroit, au bon moment.

Le gouvernement aura besoin d'une plus grande souplesse pour muter les employés, pour résoudre la question du rendement inadéquat du personnel et pour traiter des secteurs qui ne sont plus prioritaires ou dont le travail pourrait être fait plus efficacement par une autre entité. Le gouvernement doit être mieux organisé dans ses efforts pour congédier les fonctionnaires qui ne satisfont pas aux exigences de leur emploi de façon significative. Souvent, on ne fait pas l'effort parce que le processus peut être long et difficile, mais cela laisse entendre malheureusement que les deniers publics continueront d'être affectés là où peu de valeur sera générée. Pour parvenir à cette fin, on doit mettre davantage l'accent sur une gestion de haute qualité à l'échelle du secteur parapublic, notamment en misant sur la formation, la reconnaissance et le soutien des employés au rendement supérieur, la prise de mesures dans le cas des employés qui ne donnent pas un rendement adéquat (mesures correctrices et finalement congédiement si nécessaire) et plus d'attention aux évaluations de rendement et aux mesures d'encouragement basées sur la capacité et le rendement.

Recommandation 15-15 : Donner une meilleure idée des attentes et des objectifs pour chaque programme, comment ils s'insèrent dans une orientation plus vaste en matière de politique publique, et communiquer ces attentes au secteur parapublic.

Compte tenu de la taille et de la complexité du secteur parapublic, il est fortement improbable qu'on puisse réaliser avec quelque succès des améliorations en matière d'efficacité et de productivité organisationnelles à l'échelle du secteur en recourant à une approche descendante imposée par l'administration centrale. Une approche du gouvernement qui aura de meilleures chances d'atteindre certains des objectifs désirés dans l'ensemble des industries du secteur parapublic consiste à soutenir le professionnalisme, la diffusion de pratiques exemplaires et l'innovation. Une réforme menée par le gouvernement, de la gestion du secteur public et des pratiques de gestion des ressources humaines (y compris les relations de travail et les négociations collectives) exige une stratégie globale qui :

- Établit des objectifs globaux communs qui doivent être atteints par toutes les organisations, y compris l'attente de résultats durables (sans qu'ils soient nécessairement spécifiques);
- Soutient le développement d'objectifs – et de stratégies pour les atteindre – qui sont plus spécifiques aux organisations et aux secteurs ayant des exigences particulières;
- Exige que les organisations définissent des critères et des repères afin de mesurer les progrès accomplis.

Une vision globale

Le gouvernement devrait établir clairement les objectifs et le contexte en matière de relations de travail dans un document public et résumer ces objectifs par la suite dans d'autres circonstances. Il devrait indiquer, de la façon la plus respectueuse qui soit, sa détermination à en arriver à des augmentations de coûts faibles ou nulles en ce qui concerne la rémunération totale à l'échelle du secteur parapublic (définie largement de manière à inclure non seulement les salaires mais aussi les conditions de travail, la flexibilité, les avantages sociaux et ainsi de suite, de sorte que les augmentations salariales potentielles puissent être contrebalancées par d'autres aspects de la convention) et à des hausses de productivité. Un tel document fournira une occasion pour tenter d'obtenir la coopération des syndicats, mettra le gouvernement en excellente position pour atteindre les résultats désirés et s'avérera nécessaire si les négociations n'aboutissent pas aux résultats souhaités.

Nombre d'employés du secteur public ont accepté des conventions prévoyant un ralentissement des hausses de leur rémunération. Des mesures législatives ont imposé une certaine modération de ces hausses aux employés non syndiqués. Cependant, certains groupes importants d'employés entament maintenant des rondes de négociations où ils seront appelés à faire des compromis.

Compte tenu du pourcentage élevé des dépenses en santé et en éducation, il est normal que les employés dans ces secteurs fassent leur part. Les enjeux sont élevés. Le gouvernement devra collaborer avec les employeurs du secteur parapublic et les agents de négociation afin de trouver des compromis tenant compte de la réalité financière. Cela l'obligera peut-être à prendre et à maintenir des positions difficiles face à des désaccords et des perturbations, mais toutes les parties devraient se concentrer sur les résultats à atteindre.

Il est également important pour le gouvernement et ses partenaires du secteur parapublic de reconnaître que la modération en matière de rémunération sera difficile à maintenir à long terme. Une vision globale des relations de travail permettra de reconnaître cet état de fait et de planifier pour l'avenir. La montée des salaires doit être arrêtée dans l'immédiat, mais en fin de compte, ce seront les transformations et les augmentations de productivité qui permettront au gouvernement de fournir des services durables à l'avenir.

Chapitre 16 : Dépenses de fonctionnement et d'administration

Les dépenses de fonctionnement de la fonction publique de l'Ontario s'élèvent à environ 10 milliards de dollars par année¹. Les dépenses de fonctionnement et d'administration comprennent les coûts liés à la technologie de l'information, à la gestion des ressources humaines, aux services financiers, à l'approvisionnement, au transport, à la gestion des locaux et des installations, aux services juridiques, aux communications et à la planification des activités. Elles aident les ministères à élaborer les politiques et les programmes et à fournir les services.

Les gouvernements de partout s'efforcent d'améliorer les services publics tout en freinant la croissance des dépenses. Une partie du mandat de la Commission consiste à faire des recommandations visant à améliorer l'optimisation des ressources dans toutes les activités du gouvernement afin que les programmes et les services donnent de meilleurs résultats dans les limites des ressources disponibles. À cette fin, le présent chapitre contient des recommandations visant à réaliser des économies dans les dépenses de fonctionnement et d'administration qui ne compromettent pas la prestation des services. Dans la plupart des cas, elles l'améliorent.

Contexte

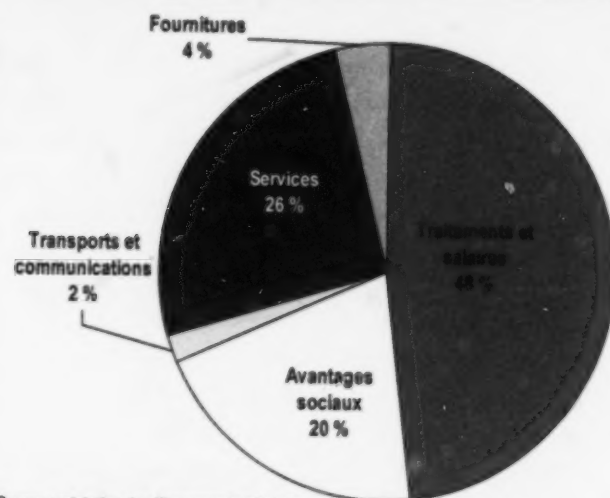
Les activités du secteur public évoluent continuellement et rapidement. Des variables comme les tendances économiques, les changements technologiques rapides, la mondialisation accrue de même que l'obligation de transparence et de rendre compte de plus en plus grande ont des répercussions importantes sur les activités du secteur public. Les secteurs public et parapublic devront suivre la cadence pour fournir les services de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible.

Les traitements et salaires sont la composante la plus importante des dépenses de fonctionnement de la fonction publique de l'Ontario, lesquels représentent 48 % des 10 milliards de dollars dépensés². La prestation des services représente 26 %, les avantages sociaux, 20 %, et le transport, les communications et les fournitures représentent le reste, soit 6 %. À l'instar des secteurs de programme, les frais de main-d'œuvre constituent le principal inducteur de coûts de fonctionnement et d'administration.

¹ Comptes publics de l'Ontario de 2010-2011 – Comprend la totalité des traitements et salaires, des cotisations aux régimes de retraite et aux avantages sociaux des employés, du transport et des communications, des services et des fournitures touchant les dépenses non consolidées.

² Ce chiffre ne représente pas le coût total de la main-d'œuvre pour la province ou les contribuables. Une partie importante des coûts de main-d'œuvre est encaissée dans les dépenses liées aux programmes des ministères. Nous estimons que les coûts de main-d'œuvre représentent environ la moitié de toutes les dépenses de programme.

GRAPHIQUE 16.1 Charges de fonctionnement de la fonction publique de l'Ontario en 2010-2011



Source : ministère des Finances de l'Ontario.

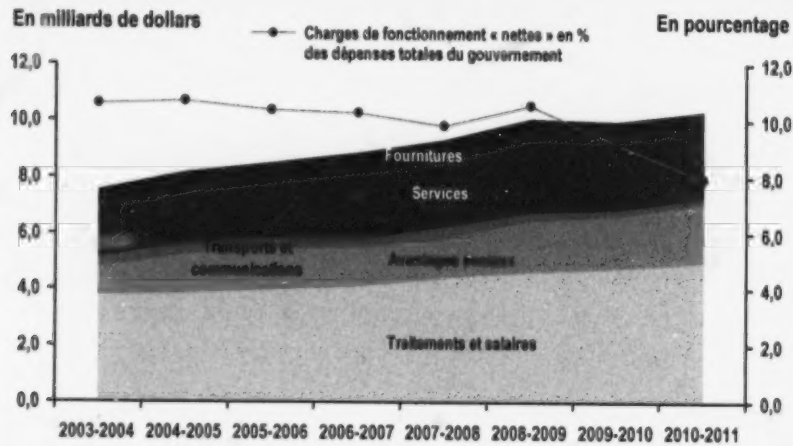
Outre les dépenses de fonctionnement présentées dans le graphique 16.1, le gouvernement de l'Ontario a versé des paiements de transfert de 109 milliards de dollars en 2010-2011. Quarante-cinq pour cent de ces fonds sont allés à des organismes comme les réseaux locaux d'intégration des services de santé (y compris des hôpitaux), des écoles, des collèges et des universités³. Le reste des paiements de transfert, soit 55 %, a été versé à des particuliers, aux municipalités⁴ et à d'autres organismes tels que des conseils et des commissions.

Implicitement, une partie des paiements de transfert annuels faits par le gouvernement de l'Ontario est consacrée aux dépenses de fonctionnement et d'administration, mais cette partie varie selon le bénéficiaire. Puisqu'une partie importante des coûts de main-d'oeuvre est incluse dans les dépenses de programme, le chiffre de 10 milliards de dollars ne représente pas le coût complet de main-d'oeuvre assumé par la province ou les contribuables. Nous estimons que ce coût s'élève à environ la moitié de toutes les dépenses de programme.

³ Les réseaux locaux d'intégration des services de santé sont abordés en détail dans le chapitre 5. Les écoles sont analysées dans le chapitre 6, tandis que le thème des collèges et universités est approfondi dans le chapitre 7.

⁴ Les municipalités sont analysées en détail dans le chapitre 20.

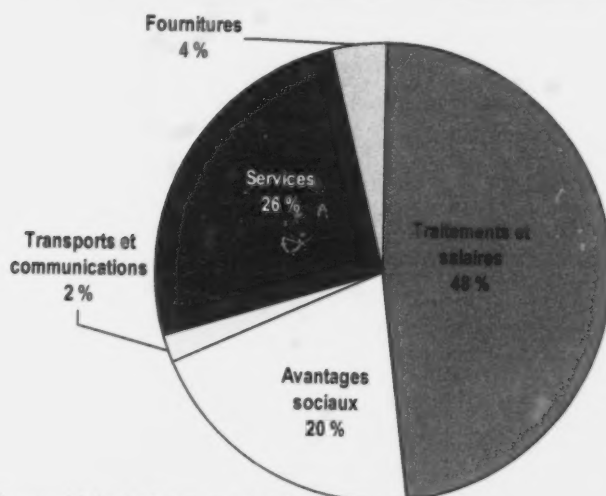
GRAPHIQUE 16.2 Charges de fonctionnement et charges nettes de la fonction publique de l'Ontario en pourcentage des dépenses totales du gouvernement de 2003 à 2011



Source : ministère des Finances de l'Ontario.

Le graphique 16.2 donne un aperçu des dépenses de fonctionnement de la fonction publique de l'Ontario sur une certaine période et la part relative qu'elles occupent dans les dépenses totales du gouvernement. Exprimées en pourcentage des dépenses totales du gouvernement, les dépenses de fonctionnement sont passées à moins de 8 % en 2010-2011, comparativement à un pic historique de plus de 10 %. Cependant, les dépenses totales dans cette catégorie ont augmenté, passant à plus de 10 milliards de dollars en 2010-2011. Des économies ont peut-être été réalisées par la rationalisation des processus, la baisse des coûts administratifs, une meilleure utilisation de la technologie ainsi que les initiatives d'évitement et de réduction des coûts, mais la Commission a été incapable de les quantifier par ses recherches. Notre défi consiste à aplanir la courbe des coûts tout en optimisant encore davantage l'utilisation des ressources, en mettant l'accent sur le service aux clients, et en s'assurant que les contribuables savent comment leur argent est dépensé.

GRAPHIQUE 16.1 Charges de fonctionnement de la fonction publique de l'Ontario en 2010-2011



Source : ministère des Finances de l'Ontario.

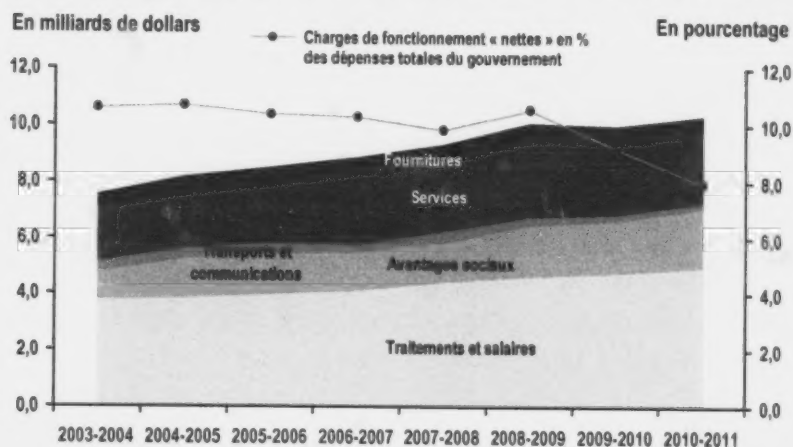
Outre les dépenses de fonctionnement présentées dans le graphique 16.1, le gouvernement de l'Ontario a versé des paiements de transfert de 109 milliards de dollars en 2010-2011. Quarante-cinq pour cent de ces fonds sont allés à des organismes comme les réseaux locaux d'intégration des services de santé (y compris des hôpitaux), des écoles, des collèges et des universités³. Le reste des paiements de transfert, soit 55 %, a été versé à des particuliers, aux municipalités⁴ et à d'autres organismes tels que des conseils et des commissions.

Implicitement, une partie des paiements de transfert annuels faits par le gouvernement de l'Ontario est consacrée aux dépenses de fonctionnement et d'administration, mais cette partie varie selon le bénéficiaire. Puisqu'une partie importante des coûts de main-d'oeuvre est incluse dans les dépenses de programme, le chiffre de 10 milliards de dollars ne représente pas le coût complet de main-d'oeuvre assumé par la province ou les contribuables. Nous estimons que ce coût s'élève à environ la moitié de toutes les dépenses de programme.

³ Les réseaux locaux d'intégration des services de santé sont abordés en détail dans le chapitre 5. Les écoles sont analysées dans le chapitre 6, tandis que le thème des collèges et universités est approfondi dans le chapitre 7.

⁴ Les municipalités sont analysées en détail dans le chapitre 20.

GRAPHIQUE 16.2 Charges de fonctionnement et charges nettes de la fonction publique de l'Ontario en pourcentage des dépenses totales du gouvernement de 2003 à 2011



Source : ministère des Finances de l'Ontario.

Le graphique 16.2 donne un aperçu des dépenses de fonctionnement de la fonction publique de l'Ontario sur une certaine période et la part relative qu'elles occupent dans les dépenses totales du gouvernement. Exprimées en pourcentage des dépenses totales du gouvernement, les dépenses de fonctionnement sont passées à moins de 8 % en 2010-2011, comparativement à un pic historique de plus de 10 %. Cependant, les dépenses totales dans cette catégorie ont augmenté, passant à plus de 10 milliards de dollars en 2010-2011. Des économies ont peut-être été réalisées par la rationalisation des processus, la baisse des coûts administratifs, une meilleure utilisation de la technologie ainsi que les initiatives d'évitement et de réduction des coûts, mais la Commission a été incapable de les quantifier par ses recherches. Notre défi consiste à aplanir la courbe des coûts tout en optimisant encore davantage l'utilisation des ressources, en mettant l'accent sur le service aux clients, et en s'assurant que les contribuables savent comment leur argent est dépensé.

Le défi

Le gouvernement de l'Ontario devra relever un double défi : créer la meilleure fonction publique au monde tout en veillant à atteindre l'équilibre budgétaire d'ici 2017-2018. Nous n'avons pas établi de cible de croissance annuelle pour les dépenses de fonctionnement et d'administration, celles-ci étant enchâssées dans d'autres secteurs de programme, mais comme pour les secteurs de programme, il est impératif d'apporter des modifications à ces dépenses pour réaliser des économies. Cet effort nécessitera des idées novatrices et de nouvelles façons de mettre en oeuvre les priorités du gouvernement. Pour ce faire, il faudra notamment rajuster la taille de la fonction publique en fonction des résultats des services fournis, envisager d'autres modes de prestation des services là où l'utilisation des ressources peut être encore plus optimisée sans compromettre la qualité ou l'accès, et gérer efficacement la prestation des services publics en établissant un équilibre entre l'obligation de rendre compte et la gouvernance qui assure la prestation efficace et efficiente des services.

Le présent chapitre vise à montrer comment la prestation des programmes et services des secteurs public et parapublic de l'Ontario peut donner les meilleurs résultats possibles dans les limites des ressources disponibles. La Commission recommande des façons de transformer différents secteurs d'activité, comme les services de première ligne, les activités sans lien de dépendance, les services de réglementation, les pratiques de technologie de l'information et les paiements de transfert, et de trouver des économies dans ces secteurs. L'établissement d'un environnement financier durable exigera du gouvernement qu'il se penche sur les investissements futurs plutôt que sur ce qui sert le statu quo.

Transformation de ServiceOntario

Mandaté en 2006 pour devenir l'organisation du gouvernement de l'Ontario chargée de la prestation de services axés sur le public, ServiceOntario a pour tâche de donner de l'information et d'effectuer des activités courantes et des transactions à fort volume, à l'intention des personnes et des entreprises. ServiceOntario compte près de 300 points de service qui offrent des services comme le renouvellement des cartes Santé et des permis de conduire. On estime que ServiceOntario a réduit les coûts par transaction pour les services liés aux permis de conduire, aux plaques d'immatriculation et aux cartes Santé d'environ 7,6 %. ServiceOntario propose des innovations comme la prestation des services en ligne, des kiosques de services, des services pangouvernementaux, les garanties de service et la fusion de services, faisant de ServiceOntario un chef de file dans les services publics axés sur les clients. La Commission croit qu'il sera désormais important de faire fond sur ce succès et d'élargir le mandat de l'organisme pour réduire les dépenses globales, accroître la productivité et améliorer la prestation des services au public.

A. Expansion des services de ServiceOntario

Recommandation 16-1 : Élargir les services fournis par ServiceOntario, ce qui comprend établir des partenariats supplémentaires pour la prestation des services gouvernementaux de l'Ontario et accroître les partenariats existants avec les administrations municipales et le gouvernement fédéral.

Une composante importante de l'expansion de ServiceOntario est la croissance des services, tant sur le plan horizontal (c'est-à-dire entre les ministères du gouvernement de l'Ontario) que vertical (c.-à-d. en conjonction avec les services fédéraux et municipaux). Ce service à guichet unique est plus productif pour les clients et plus efficient pour le gouvernement. Les économies réalisées par l'intégration des services de renouvellement de la carte Santé et du permis de conduire sous un seul toit, par exemple, pourraient être reproduites par la migration vers ServiceOntario d'activités supplémentaires comme la perception fiscale, la formation et l'administration des prestations.

Pour un exemple des économies d'échelle du regroupement possible sous un seul toit, en 2010-2011, l'Ontario a versé aux citoyens des prestations d'une valeur de près de 18 milliards de dollars par l'entremise de 37 programmes fondés sur le revenu. La prestation de certains de ces programmes a été réalisée dans 163 bureaux du programme Ontario au travail. ServiceOntario pourrait être utilisé pour fournir ces services d'une manière plus intégrée, harmonieuse, rapide et, en fin de compte, plus rentable.

Le gouvernement devrait envisager d'autres partenariats à l'intérieur de la fonction publique de l'Ontario. Ainsi, il pourrait faire passer du ministère du Travail à ServiceOntario le service de réponse aux demandes de renseignements par téléphone et par Internet sur les normes d'emploi ainsi que la santé et la sécurité au travail. L'utilisation des bases de données actuelles de ServiceOntario par les inspecteurs en santé et en sécurité au travail permettrait également une gestion plus efficace des activités d'application de la loi.

D'autres mesures devraient être prises pour créer des partenariats avec les services municipaux et fédéraux. Des gains d'efficacité pourraient être réalisés par une collaboration avec d'autres ordres de gouvernement. Par exemple, ServiceOntario à Ottawa partage ses locaux avec la cité d'Ottawa et Service Canada, permettant la prestation des services sous un même toit, ce qui améliore l'expérience des clients. En outre, le nouveau Service de permis et licences électroniques d'entreprises (PerLE), grâce auquel les entreprises de l'Ontario peuvent satisfaire à de multiples exigences gouvernementales à partir d'un seul compte, permet à 127 municipalités de l'Ontario (comme Kingston, Timmins, Brampton et Sudbury) de s'associer à ServiceOntario et de devenir plus efficaces dans la délivrance de permis et de licences aux entreprises. La création d'un plus grand nombre de ces centres faciliterait, en raison de leur masse critique, la prestation des services dans les deux langues officielles. De telles synergies en matière de prestation des services amélioreraient l'expérience des clients et permettraient de capitaliser sur les économies d'échelle.

B. Amélioration de la prestation des services de ServiceOntario

La façon dont ServiceOntario fournit ses services est tout aussi importante que le genre de services qu'il offre. Trois principes – l'orientation client, les gains d'efficacité et la reddition de comptes – devraient guider les modes de prestation des services de ServiceOntario. À cette fin, un éventail de modifications pourraient être envisagées pour la prestation des services, qui vont des nouvelles plateformes aux partenariats avec le secteur privé, tant que l'obligation de rendre compte et l'orientation client ne sont pas compromises par la transformation.

Recommandation 16-2 : Le gouvernement devrait diriger les clients vers des mécanismes plus pratiques et moins coûteux, comme l'enregistrement des naissances en ligne.

Les investissements dans les nouvelles technologies joueront un rôle important dans cette transformation. Dans la mesure du possible, les services devraient être déplacés vers les plateformes les moins coûteuses, ce qui se traduirait par des économies pour le gouvernement et une expérience plus efficace pour le client en plus d'avoir une incidence positive sur l'environnement grâce à la numérisation des services (c.-à-d. dossiers électroniques plutôt que dossiers papier). Par conséquent, le gouvernement devrait cesser de fournir des services en personne s'il peut les fournir par téléphone ou Internet. Dans la mesure où ce changement ne compromet pas la prestation des services, comme la prestation des services dans les deux langues officielles, le gouvernement devrait utiliser la plateforme au coût le plus bas possible.

La délivrance de la vignette de validation des véhicules est un exemple où l'on pourrait diriger les consommateurs vers des mécanismes plus pratiques et moins coûteux. ServiceOntario a traité environ 6,6 millions de vignettes en 2010 à un coût de 18,4 millions de dollars. Il n'est pas nécessaire d'afficher une nouvelle vignette sur chaque véhicule chaque année; l'enregistrement pourrait être plutôt consigné dans une base de données électronique. D'autres provinces, comme le Québec, ont abandonné les vignettes d'immatriculation des véhicules et ont constaté que les activités d'application de la loi par voie électronique (comme le balayage des plaques d'immatriculation) sont beaucoup plus efficaces.

Recommandation 16-3 : ServiceOntario devrait optimiser les processus virtuels actuels.

À titre d'exemple, les cartes Santé de l'Ontario doivent maintenant être renouvelées tous les cinq ans. En faisant passer le cycle de renouvellement à 7 ou à 10 ans, il serait possible d'éviter des coûts importants sans compromettre la sécurité. L'élargissement de l'infrastructure électronique pourrait également générer des revenus supplémentaires par les ventes de données massives; cela serait également plus compatible avec les objectifs de transparence du gouvernement, comme les initiatives de « gouvernement ouvert ». Le passage des dossiers papier aux documents numériques, plus écologiques, permettra d'économiser du temps et produira des services de meilleure qualité.

C. Investissement dans la croissance

Recommandation 16-4 : Le gouvernement doit augmenter le budget d'immobilisations de ServiceOntario qui s'établit actuellement à 2 millions de dollars par année.

Ce changement permettrait à ServiceOntario d'apporter les modifications nécessaires pour fournir ses services plus efficacement. À mesure que ServiceOntario prend de l'expansion, la petitesse de son budget d'immobilisations limite de plus en plus sa capacité à obtenir des gains d'efficacité, surtout lorsque des investissements dans de nouvelles technologies sont requis pour réaliser des économies supplémentaires ultérieurement. Les immobilisations, en particulier celles touchant la technologie de l'information, sont en majeure partie désuètes, ce qui entrave les possibilités d'automatisation et de fusion des systèmes informatiques.

Recommandation 16-5 : Les économies obtenues grâce aux gains d'efficacité dans les activités de ServiceOntario devraient être utilisées pour générer un dividende budgétaire.

ServiceOntario a permis de réaliser des gains d'efficacité dans un certain nombre de secteurs, et nos propositions sont conçues pour en créer d'autres. Jusqu'à maintenant, la plupart de ces gains ont été appliqués à l'amélioration des services. Dans le contexte financier actuel, les économies découlant des futurs gains d'efficacité devraient être utilisées pour générer un dividende budgétaire et faire de ServiceOntario un participant important à la viabilité financière. Des gains supplémentaires devraient être réalisés à partir des immobilisations, mais ils pourraient vraisemblablement provenir de sources distinctes.

Recommandation 16-6 : Dans la mesure du possible, le secteur privé devrait être sollicité pour que ServiceOntario ait davantage recours à un modèle intégral de recouvrement des coûts.

Il existe de nombreuses possibilités pour ServiceOntario de trouver de nouveaux capitaux et d'élargir les services en tirant parti, par le jeu de la compétition, des investissements et de la participation du secteur privé. Les partenariats avec le secteur privé contribueront vraisemblablement à une plus grande optimisation des ressources, car les investissements et l'expertise du secteur privé peuvent favoriser l'expansion tout en permettant d'appliquer un dividende budgétaire. Dans ces cas, la prestation de services par le secteur privé doit satisfaire aux normes qui régissent la prestation des services publics, comme la prestation dans les deux langues officielles.

L'entente conclue entre Teranet et le gouvernement de l'Ontario est un exemple de partenariat public-privé visant la prestation de services publics qui a modernisé les transactions électroniques que font les consommateurs dans les domaines de l'immobilier, de la recherche de brefs et de titres, et de l'enregistrement. Depuis l'instauration de l'enregistrement électronique en 1999, plus de 15,3 millions de documents ont été enregistrés électroniquement. Il faut trouver d'autres partenariats avec le secteur privé qui permettraient d'améliorer la prestation des services au public et la qualité de ceux-ci.

Examen des mandats des organismes

L'Ontario compte environ 630 organismes, lesquels se définissent comme des entités auxquelles le gouvernement fait au moins une nomination. Les organismes appartiennent à l'une de deux grandes catégories, selon qu'ils sont réglementés ou non. La province compte environ 258 organismes réglementés, généralement constitués en vertu d'une loi, d'un règlement pris en application d'une loi ou d'un décret, auxquels le gouvernement nomme la majorité des membres. Ces organismes sont diversifiés et comprennent des commissions, des conseils, des autorités, des fondations et des fiducies⁵. Il y a également plus de 300 organismes non réglementés qui n'ont pas à satisfaire aux exigences financières et administratives du gouvernement de l'Ontario, mais auxquels le gouvernement nomme au moins un représentant.

Les organismes de l'Ontario ont des mandats diversifiés et complexes. Ils peuvent remplir différentes fonctions comme dispenser des conseils techniques, fournir une expertise et rendre des décisions quasi judiciaires, indépendamment de toute ingérence politique directe. Les organismes peuvent également exploiter une entreprise publique en faisant appel à une expertise ou à des capacités spécialisées qui ne se trouvent pas au sein des ministères du gouvernement. Compte tenu de leur rôle très diversifié, les organismes sont de tailles variées, allant de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) à la Commission de toponymie de l'Ontario.

⁵ Les organismes réglementés sont assujettis à la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes, l'instrument de responsabilisation le plus important du gouvernement.

Le rôle des organismes a fait l'objet de plusieurs examens. Ainsi, en décembre 2010, Rita Burak présentait au ministre des Services gouvernementaux le *Rapport de la conseillère spéciale en matière d'organismes* qui examinait notamment le cadre de gouvernance et les mécanismes de responsabilisation des organismes opérationnels réglementés. Ce rapport contenait un certain nombre de recommandations, y compris un plan visant à centraliser et à élargir, au sein de l'un des ministères, la responsabilité pleine et entière de tous les aspects de la surveillance opérationnelle et du soutien à la gouvernance pour les organismes⁶. Cependant, une étude encore plus exhaustive de tous les organismes doit être faite pour déterminer si leur mandat demeure pertinent et si des économies globales peuvent être réalisées dans le recours à ces entités par le gouvernement.

Recommandation 16-7 : Le gouvernement devrait passer en revue les mandats et les fonctions des organismes existants pour déterminer si des économies plus substantielles pourraient être réalisées par la rationalisation ou la fusion de programmes, leur prestation au moyen de ressources du ministère ou l'élimination pure et simple de fonctions.

Recours accru aux autorités administratives déléguées pour fournir les services réglementaires

Depuis leur création au milieu des années 1990, les autorités administratives déléguées fournissent un certain nombre de services réglementaires d'une manière similaire à celle du modèle des organismes utilisé par le gouvernement. Le modèle des autorités administratives déléguées établit un cadre de responsabilisation et de gouvernance régissant les rapports entre un ministère et un organisme sans but lucratif qui administre alors les lois, pour le compte du gouvernement. En vertu de ce cadre :

- L'Assemblée législative conserve la responsabilité et le contrôle généraux sur le contenu des lois habilitantes et le gouvernement conserve la responsabilité et le contrôle globaux sur le contenu des règlements.
- Le ministre surveille le rendement global des autorités administratives déléguées et en rend compte à l'Assemblée législative. Le gouvernement approuve des règles touchant des thèmes tels que la composition des conseils d'administration, le processus d'établissement des honoraires ainsi que les conflits d'intérêts, et il nomme un nombre minoritaire de membres à un conseil indépendant.
- Les autorités administratives déléguées sont responsables de tous les aspects de la prise de décisions quotidiennes et de la prestation des services réglementaires, notamment l'administration des permis, des licences et des enregistrements, le traitement des plaintes, les inspections, enquêtes et autres activités d'application de la loi, l'imposition de sanctions disciplinaires aux titulaires de permis et de licences délinquants, l'amélioration du professionnalisme de l'industrie, la sensibilisation des consommateurs et l'information de l'industrie, et la nomination de la majorité des membres du conseil.

⁶ Pour de plus amples renseignements, voir p. 38 du *Rapport de la conseillère spéciale en matière d'organismes*, rédigé par Rita Burak.

L'Examen du Modèle des autorités administratives déléguées a révélé que les autorités administratives déléguées remplissent efficacement et avec efficience leur rôle de protecteur des consommateurs et de la sécurité publique⁷, et notamment que les autorités administratives déléguées :

- ont contribué à réduire les coûts pour le gouvernement, parce que les services réglementaires sont financés par l'entremise de droits perçus auprès de l'industrie;
- ont réduit la taille du gouvernement, la prestation des services étant confiée à un fournisseur externe sans but lucratif;
- ont amélioré les résultats sur le plan réglementaire; les autorités administratives déléguées existantes ont fait des gains importants relativement à un certain nombre d'indicateurs, notamment des hausses dans les activités d'application de la loi et des baisses du nombre d'incidents, de blessures et de décès;
- ont amélioré l'efficience; à titre d'organismes indépendants responsables de leur propre gestion des risques et de leurs décisions financières, les autorités administratives déléguées sont bien placées pour prendre des décisions efficaces, en fonction des risques, relativement à l'affectation des ressources;
- ont préservé la supervision du gouvernement; le ministère responsable de la supervision utilise de nombreux mécanismes de responsabilisation, notamment des ententes administratives, des plans d'activités et des rapports fréquents sur le rendement;
- ont accru la mobilisation de l'industrie en faisant participer ses représentants aux conseils d'administration et aux comités consultatifs, permettant aux industries réglementées de se faire entendre directement.

Une autorité administrative déléguée est financée par l'industrie, non pas par les contribuables. Elle s'autofinance par les cotisations perçues auprès des entreprises réglementées et, dans certains cas, des praticiens titulaires de permis. Elle est responsable de fixer les cotisations à payer en vertu d'un processus accepté par le ministre⁸.

Recommandation 16-8 : Dans les cas où il existe un flux de revenus non fiscaux ou ceux où un tel flux de revenus peut être généré, on devrait fortement envisager d'établir la responsabilité de la prestation directe ou de la transférer à une société indépendante et sans but lucratif, suivant le Modèle des autorités administratives déléguées ou un modèle semblable.

⁷ Elaine Todres and Associates, *Examen du Modèle des autorités administratives déléguées*, mai 2009.

⁸ À l'heure actuelle, le ministère des Services aux consommateurs est chargé de surveiller huit autorités, conseils et sociétés qui fonctionnent en vertu du Modèle des autorités administratives déléguées ou d'un modèle semblable : Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles (concessionnaires et vendeurs de véhicules automobiles), Conseil ontarien de l'immobilier (vendeurs et courtiers en immobilier), Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (agents et grossistes en voyages), Commission des normes techniques et de la sécurité, Office de la sécurité des installations électriques, Vintners Quality Alliance of Ontario (vins VQA de l'Ontario), Conseil des services funéraires et TARION (programme de garanties des maisons neuves). Le Secrétariat aux affaires des personnes âgées de l'Ontario met en place actuellement une nouvelle autorité administrative, l'Office de réglementation des maisons de retraite, créée en vertu de la Loi de 2010 sur les maisons de retraite.

Le gouvernement de l'Ontario fournit actuellement de nombreux programmes réglementaires directement, qui touchent un large éventail de secteurs et servent toute une gamme d'intérêts publics : sécurité publique, sécurité des travailleurs, protection de l'environnement et protection des consommateurs. En période de réductions budgétaires, il existe un risque d'érosion des services puisque les ministères veulent réduire les coûts. Il importe d'explorer différentes formes de prestation des services par l'entremise d'organismes indépendants.

Voici des exemples de services réglementaires que le gouvernement offre à l'heure actuelle et qui devraient être examinés :

- surveillance des centres d'inspection des véhicules automobiles;
- accréditation aux fins du programme Air pur Ontario;
- application des mesures de sécurité touchant les véhicules utilitaires;
- collèges privés d'enseignement professionnel⁹;
- écoles privées.

Au moment de déterminer s'il y a lieu de créer de nouveaux flux de revenus non fiscaux pour financer de nouvelles autorités administratives déléguées, on notera qu'en vertu du nouveau contexte compétitif en matière d'imposition des sociétés, la capacité de l'industrie peut être plus importante qu'auparavant pour assumer les coûts de la prestation des services actuellement assumés par les contribuables.

Recommandation 16-9 : On devrait envisager de rationaliser et de fusionner des programmes qui réglementent des secteurs interreliés ou permettraient de réaliser des économies grâce à une plus grande intégration.

Les programmes réglementaires qui devraient être examinés afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité par la fusion comprennent, par exemple, les programmes réglementaires liés aux aspects techniques de la construction résidentielle et commerciale ainsi que les programmes de protection des consommateurs.

⁹ Pour de plus amples renseignements, voir le chapitre 7, Éducation postsecondaire.

Utiliser d'autres options de prestation des services pour les fonctions relatives à l'information et à la technologie de l'information

Bien qu'elles soient moins visibles pour le public que la prestation des services, les fonctions liées à l'information et à la technologie de l'information sont au cœur des opérations du gouvernement de l'Ontario. Elles comprennent des services comme le service d'assistance, la gestion des réseaux locaux et des réseaux étendus, les opérations de l'ordinateur central, l'hébergement Web ainsi que le développement d'applications qui servent à faire avancer la vision du gouvernement et à trouver des solutions souples aux problèmes de TI communs à tous les organismes.

Auparavant, il existait des infrastructures d'information et de technologie de l'information (ITI) élaborées par plus de 20 ministères distincts. À la fin des années 1990, le gouvernement a regroupé cet amalgame de solutions TI dans huit groupements de ministères et un groupement général. On pourra trouver d'autres économies et une plus grande optimisation des ressources en éliminant les services excédentaires et en centralisant les fonctions communes.

Recommandation 16-10 : Le gouvernement devrait sous-traiter la prestation des services d'information et de technologie de l'information, lorsque c'est possible.

L'infrastructure existante du gouvernement en matière d'ITI utilise déjà une approche mixte de prestation des services interne et externe qui comprend des ententes importantes ou mineures avec des fournisseurs. Cette approche mixte reflète généralement les décisions de remplir certaines fonctions à l'interne, ce qui préserve l'expertise d'ITI dont bénéficient les propriétaires avertis. Dans un contexte de réductions financières, les contrats impartis peuvent cependant faire la différence entre la poursuite et la fin de certains services.

Les approches mixtes en matière de prestation des services ont été adoptées avec succès en Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan ainsi qu'au palier national au Royaume-Uni. La différence en ce qui concerne l'impartition des services d'ITI réside dans le choix de la portée. La plupart des collectivités publiques façonnent explicitement une solution pour demeurer un propriétaire averti dans certains domaines, de sorte que l'élaboration des politiques et des normes ainsi que la planification stratégique et opérationnelle se font normalement à l'interne.

Compte tenu du contexte financier actuel, la Commission croit que la prestation des services de TI du gouvernement devrait être guidée par des facteurs liés à l'optimisation des ressources et à l'efficacité. En bref, les gouvernements ne peuvent pas se permettre de demeurer les seuls centres d'expertise en matière de prestation des services de technologie de l'information s'il existe des solutions plus économiques.

Trouver un juste équilibre entre la responsabilisation et l'efficience

La responsabilisation est un aspect essentiel des activités du gouvernement. Toutefois, elle est souvent considérée comme un objectif absolu. Les contribuables s'attendent à une excellente gestion du secteur public ainsi qu'à des pratiques d'approvisionnement ouvertes et transparentes. Cependant, mettre exclusivement l'accent sur la présentation de rapports financiers rigoureux et la conformité pour mesurer l'efficacité de la gestion demande beaucoup de temps, d'énergie et de ressources. À la longue, le rendement de ces investissements finit par diminuer.

Certes, la transparence et l'utilisation prudente de l'argent des contribuables sont importantes, mais les coûts implicites des mesures de responsabilisation devraient également être examinés. La Commission a constaté qu'on s'efforçait peu d'établir un juste équilibre entre la limitation des risques, d'une part, et le temps consacré et les sommes réaffectées pour assurer la conformité aux règles et aux règlements, d'autre part. Les répercussions de règles inefficaces à cet égard transcendent, et de loin, la seule fonction publique de l'Ontario pour se faire sentir dans l'ensemble du secteur parapublic, y compris dans les hôpitaux, les établissements d'enseignement postsecondaire, les écoles élémentaires et secondaires ainsi que les municipalités. Il faut tenir compte des coûts supplémentaires que doivent payer le gouvernement et, par extension, les secteurs public, privé et sans but lucratif, pour assurer la conformité lorsqu'on détermine les mesures à prendre face au risque de gaspillage ou de fraude dans les opérations.

Le gouvernement devrait passer à la mesure des résultats au lieu de mesurer les ressources mises en oeuvre et les processus et devrait adopter une approche fondée sur le risque en matière de responsabilisation. Pour établir un équilibre entre les buts liés à la responsabilisation et ceux liés à l'efficience, le gouvernement pourrait trouver des possibilités permettant à la fois de simplifier l'administration et d'assurer la reddition des comptes au sein de la fonction publique de l'Ontario, du secteur parapublic, du secteur privé et du secteur à but non lucratif¹⁰.

Recommandation 16-11 : Le gouvernement devrait demander au vérificateur général de l'Ontario de l'aider à trouver un juste équilibre entre la responsabilisation et l'examen permanent de la conformité aux règles et aux règlements.

Recommandation 16-12 : À tout le moins, le gouvernement devrait axer les programmes de reddition de comptes sur les principes de l'efficience, par exemple en remplaçant le suivi des dépenses individuelles par l'attribution d'une indemnité quotidienne aux fonctionnaires et aux consultants, comme c'est le cas au gouvernement fédéral.

¹⁰ Le secteur sans but lucratif est analysé plus en détail au chapitre 8, Programmes sociaux.

Recourir aux services communs dans le secteur parapublic

De plus grandes économies de coûts grâce à l'expansion des services communs

Pour répondre aux attentes des citoyens, qui souhaitent de plus en plus recevoir des services publics efficaces et de haute qualité, la fonction publique de l'Ontario a mis en oeuvre des services communs à la fin des années 1990. Parmi les services fusionnés, on retrouve des fonctions administratives comme la paie, les opérations financières, l'approvisionnement, le recouvrement, l'assurance et des services administratifs communs comme l'impression, le courrier, la traduction et la gestion des biens au sein d'une organisation intégrée et spécialisée. Bien que cela soit un bon exemple de la manière dont l'Ontario a transformé le fonctionnement de la fonction publique, il ne s'agit que de la pointe visible de l'iceberg en ce qui concerne les pratiques d'économie qu'on pourrait appliquer davantage dans le secteur parapublic.

Recommandation 16-13 : Certains services pourraient être mis en commun par les organismes, conseils et commissions, ainsi que dans le secteur parapublic.

Ainsi, on pourrait consolider davantage les services d'information et de technologie de l'information (ITI), la gestion de la chaîne d'approvisionnement, les fonctions administratives de la fonction publique de l'Ontario, de même que centraliser les activités d'entretien. Étant donné que la mise en commun des services a produit des économies de plus de 900 millions de dollars dans la fonction publique de l'Ontario, les économies qui pourraient être réalisées dans le secteur parapublic sont considérables.

Les recommandations de la Commission portent sur quatre principaux types de services qui pourraient être mis en commun dans le secteur parapublic : l'ITI, les chaînes d'approvisionnement, les fonctions administratives et les activités d'entretien. D'autres chapitres du présent rapport portent sur l'importance des services communs et des gains d'efficacité qui peuvent être réalisés sur le plan des fonctions administratives¹¹.

Transformation des services d'ITI

L'information et la technologie de l'information (ITI) est un instrument opérationnel, inducteur de productivité dans le domaine de la prestation des services. En 2010-2011, le gouvernement de l'Ontario a consacré environ 987 millions de dollars à l'ITI, notamment à l'infrastructure informatique, comme les réseaux, les télécommunications, les ordinateurs de bureau, les centres de données, les serveurs, la gestion de l'information et des données, la politique de technologie de l'information et les structures de gouvernance. Des progrès considérables ont été réalisés en matière de fusion, d'intégration et de rationalisation de l'ITI au cours des 10 dernières années.

¹¹ Pour de plus amples détails sur les approches particulières à un secteur donné, voir le chapitre 5, Santé, le chapitre 6, Éducation élémentaire et secondaire et le chapitre 8, Programmes sociaux.

Recommandation 16-14 : Le gouvernement devrait fusionner les services d'information et de technologie de l'information (ITI) à l'échelle du secteur parapublic.

La fusion des infrastructures dans la fonction publique de l'Ontario a réduit les coûts en permanence de 100 millions de dollars par année¹². On pourrait réaliser des gains d'efficience dans le secteur parapublic en faisant ce qui suit :

- fusion des réseaux de données (en misant sur les services de réseaux existants pour créer un fournisseur unique);
- fusion des services de courrier électronique, de dépannage, d'ordinateurs de bureau et d'ordinateurs centraux;
- réduction du nombre de centres de données grâce au repérage des possibilités de fusion;
- fusion des contrats de licence.

¹² Comptes publics.

Chaînes d'approvisionnement

Recommandation 16-15 : Il serait possible de réaliser des économies et des gains d'efficience considérables en coordonnant davantage les chaînes d'approvisionnement horizontales dans le secteur parapublic.

Un cadre officiel, établi par voie de mandat, serait d'une grande aide. Il renforcerait des principes clés dans le secteur parapublic comme l'optimisation des ressources, la spécialisation, la différenciation et l'obligation de rendre compte. La mise en oeuvre de cette recommandation devrait être réalisée graduellement, sur une période de trois à cinq ans, afin de permettre aux parties d'étudier les occasions à l'échelle provinciale, régionale et sectorielle.

L'application d'un modèle commun de prestation des services aux achats collectifs, à l'uniformisation des produits et aux processus et à la fusion des fonctions administratives pourrait accroître les économies d'échelle dans tout le secteur parapublic. Ce faisant, on allégerait le fardeau administratif des secteurs, augmenterait la collaboration entre les partenaires et favoriserait une meilleure gestion et une mesure plus exacte du rendement.

Par exemple, une organisation unique fournissant des services fusionnés d'approvisionnement et de logistique à 11 hôpitaux de la région du grand Toronto a permis d'économiser 52 millions de dollars en cinq ans, et génère maintenant des économies de 14 millions de dollars par année pour les hôpitaux qui en sont membres.

À l'heure actuelle, les intervenants du secteur parapublic sont libres d'adopter les pratiques d'approvisionnement collectif. Un cadre uniformisé permettrait à ce secteur de tirer parti de son immense pouvoir d'achat ainsi que de réaliser plus rapidement des économies et des gains d'efficience.

La transformation majeure de la chaîne d'approvisionnement nécessiterait une planification à moyen et à long terme ainsi qu'un investissement dans des initiatives de gestion du changement. Afin de générer des économies et des gains d'efficience par la transformation des pratiques opérationnelles, les organismes du secteur parapublic doivent instaurer une culture axée sur la collaboration, l'uniformisation et la mesure du rendement.

Fusion des fonctions administratives

La fusion des fonctions administratives permet d'améliorer le rendement opérationnel en remplaçant les systèmes fragmentés et les systèmes en double par des systèmes spécialisés distincts. La gestion des ressources humaines est invisible aux yeux du public, mais essentielle au fonctionnement des entreprises publiques.

Recommandation 16-16 : La province devrait donner l'exemple en ayant recours à l'infrastructure provinciale de base et à l'expertise à sa disposition pour favoriser la mise en commun des services dans le secteur parapublic. Il est possible de réaliser des économies d'échelle considérables en ayant recours aux mêmes assises, applications, ressources et connaissances spécialisées pour mettre des services en commun.

La fusion des fonctions administratives dans le secteur parapublic devrait comprendre la centralisation :

- des services transactionnels liés aux ressources humaines comme la paie;
- des opérations financières comme les débiteurs et les créditeurs;
- des activités de recouvrement;
- des formulaires et des services d'impression et de distribution;
- des services d'assurance et de gestion des risques;
- des services d'envois postaux en grand nombre;
- des infoCentres.

Centralisation des activités d'entretien

Recommandation 16-17 : Élargir la fusion des activités d'entretien et de gestion des installations qui existent déjà dans les secteurs public et parapublic afin de réaliser des gains d'efficience.

Étant donné que la Société immobilière de l'Ontario (SIO) a été fusionnée avec Infrastructure Ontario, on pourrait faire bénéficier le secteur parapublic de son expérience en matière de gestion des biens.

Rendre l'administration des programmes de paiements de transfert et de subventions plus efficiente

Programmes de paiements de transfert et de subventions

La plupart des programmes de paiements de transfert et de subventions offerts par les ministères ont été élaborés en vase clos. Par conséquent, leur centralisation générerait des gains d'efficience. Par leur nature, ces programmes soutiennent un large éventail d'organismes, de programmes et d'intervenants, notamment des organismes qui accordent des subventions comme le Conseil des arts de l'Ontario, la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario et la Fondation Trillium de l'Ontario, ainsi que des programmes très spécialisés comme le soutien au développement touristique, le financement opérationnel des bibliothèques publiques, des musées et des organismes de protection du patrimoine, le financement de projets réalisés par des organismes artistiques et culturels et le soutien aux petites entreprises.

Peu d'efforts ont été déployés en vue de créer une « communauté de pratique » en procédant à une intégration horizontale des services administratifs, ce qui pourrait s'expliquer en partie par la nature fortement spécialisée des programmes. Par conséquent, le gouvernement n'a pu bénéficier des gains d'efficience potentiels découlant de l'administration des programmes qui auraient pu également améliorer le service à la clientèle. Un grand nombre d'organismes sont financés par plusieurs ministères. Or, le gouvernement peut difficilement évaluer l'ensemble de ces organismes dans leur totalité. Parallèlement, les exigences multiples suscitent des frustrations parmi les organismes bénéficiaires.

Pour régler ces problèmes, la Commission a formulé plusieurs recommandations visant à centraliser les opérations communes des programmes de paiements de transfert et de subventions. Ces recommandations pourraient, nous l'espérons, améliorer le service à la clientèle, optimiser les ressources et rendre les programmes plus efficaces.

Recommandation 16-18 : Le gouvernement de l'Ontario devrait mettre sur pied un centre des opérations pour les paiements de transfert et un système organisationnel de gestion des subventions.

Le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport et le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration ont uni leurs efforts et mis au point le Système de gestion globale des subventions. On réaliserait des gains d'efficience et optimiserait les ressources si toute la fonction publique de l'Ontario utilisait ce système. De plus, on améliorerait l'administration des programmes et réduirait les coûts unitaires d'entretien des ministères.

Recommandation 16-19 : Fusionner les fonctions administratives liées aux programmes de subventions et aux paiements de transfert s'adressant aux mêmes bénéficiaires.

Dans le cadre de l'adoption d'un système de gestion commun, les ministères devraient également pouvoir réaliser des gains d'efficience en créant des groupes administratifs communs, en centralisant la production des formulaires, ainsi qu'en créant et en utilisant des bases de données pour le suivi et les prévisions. Par exemple, le ministère du Développement économique et de l'Innovation offre divers programmes de développement s'adressant aux brasseurs et aux viticulteurs de l'Ontario. Or, ce secteur bénéficie également de programmes de soutien offerts par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario.

Chapitre 17 : Entreprises publiques

Entreprises publiques de l'Ontario

Tel qu'indiqué dans l'encadré ci-dessous, le gouvernement de l'Ontario possède quatre entreprises publiques, qui lui versent des revenus considérables. Les entreprises publiques sont des organismes du gouvernement qui¹ :

- constituent des entités juridiques distinctes pouvant passer des contrats en leur propre nom;
- ont le pouvoir, sur le plan financier et du fonctionnement, d'exercer des activités commerciales;
- ont pour principale activité la vente de biens et de services à des particuliers et à des organisations non gouvernementales;
- sont en mesure de mener leurs affaires et de remplir leurs obligations grâce aux revenus provenant de sources extérieures au périmètre comptable du gouvernement.

Aperçu des entreprises publiques

Régie des alcools de l'Ontario (LCBO)

La LCBO est une société de la Couronne sans capital-actions constituée en vertu de la *Loi sur les alcools*. Elle relève du ministère des Finances. Elle est chargée de réglementer l'importation, la distribution et la vente d'alcool en Ontario. La LCBO a pour mission d'être un « détaillant responsable et innovateur, qui axe ses activités sur le rendement et génère des profits »². Elle est dirigée par un conseil d'administration comptant 11 membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation du premier ministre et du ministre des Finances.

Au 31 mars 2011, la LCBO avait 611 succursales et 216 magasins-agences³ en Ontario.

Société des loteries et des jeux de l'Ontario (OLG)

L'OLG est une société de la Couronne sans capital-actions créée le 1^{er} avril 2000 en vertu de la *Loi de 1999 sur la Société des loteries et des jeux de l'Ontario*. Elle a pour mandat d'accroître le développement économique de l'Ontario, de générer des revenus pour la province et de promouvoir le jeu responsable. Elle est dirigée par un conseil d'administration comptant 12 membres qui relève du ministre des Finances.

L'OLG est chargée de la vente de produits de loterie par l'entremise d'environ 10 000 points de vente au détail. Elle s'occupe également de 27 établissements de jeu, qui comprennent 17 salles d'appareils à sous dans des hippodromes, cinq casinos et la salle d'appareils à sous Great Blue Heron, ainsi que de quatre casinos faisant partie de centres de villégiature (Caesars Windsor, Casino Rama, Casino Niagara et le Niagara Fallsview Casino Resort) répartis dans la province. L'OLG a conclu des ententes avec le secteur privé pour l'exploitation des quatre casinos faisant partie de centres de villégiature et de la salle d'appareils à sous Great Blue Heron.

Suite

¹ Téléchargé depuis http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/paccts/2011/11_cfs.html.

² Téléchargé depuis <http://www.lcbo.com/french/aboutlcbo/index.shtml>.

³ Les magasins-agences sont des points de vente autorisés se trouvant dans des magasins du secteur privé comme les épiceries. Ils vendent de la bière et de l'alcool dans les localités où, selon la LCBO, il ne serait pas viable d'exploiter une succursale ordinaire de la LCBO.

Ontario Power Generation (OPG)

L'OPG a été constituée en personne morale en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions* le 1^{er} décembre 1998. Le gouvernement provincial en est le seul actionnaire. L'OPG relève du ministre de l'Énergie. Elle a pris en charge les centrales de l'ancienne société Ontario Hydro et, ce faisant, est devenue le plus important producteur d'électricité de la province. Les centrales de l'OPG peuvent produire près de 20 000 mégawatts (MW) d'électricité. Elles comprennent deux centrales nucléaires (6 606 MW), cinq centrales thermiques (6 996 MW) et 65 centrales hydroélectriques (6 327 MW). L'OPG possède deux autres centrales nucléaires qu'elle loue à long terme à Bruce Power LP. L'OPG est dirigée par un conseil d'administration comptant 12 membres qui relève du ministre de l'Énergie.

Les grandes centrales hydroélectriques de l'OPG, y compris celles construites près de Niagara Falls et sur les rives du fleuve St-Laurent, ainsi que ses centrales nucléaires sont réglementées par la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO). Les petites centrales hydroélectriques de l'OPG ne sont pas réglementées. Elles vendent l'électricité produite aux prix du marché.

Hydro One

Hydro One a été constituée en personne morale en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions* le 1^{er} décembre 1998. Le gouvernement provincial en est le seul actionnaire. Hydro One relève du ministre de l'Énergie. Elle a pris en charge toutes les installations de transport ainsi que les installations de distribution qui n'ont pas été transférées aux municipalités par l'ancienne société Ontario Hydro. Hydro One possède 97 % des installations de transport de l'Ontario. Ses quatre filiales exploitent des installations de transport et de distribution d'électricité et fournissent des services de télécommunications. Ces filiales sont les suivantes :

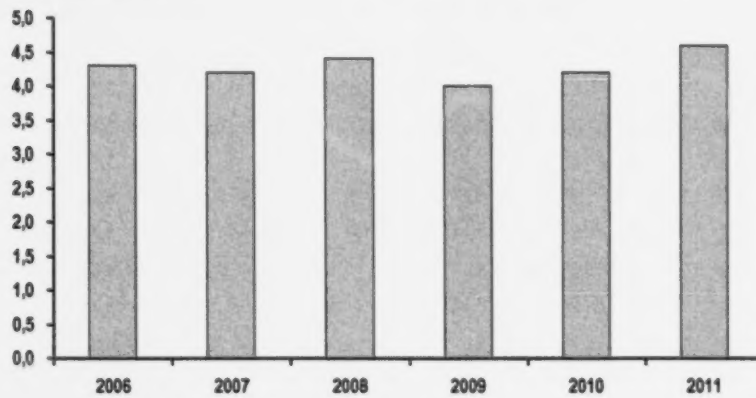
- Hydro One Networks, qui planifie, construit, exploite et entretient le réseau de transport et de distribution de Hydro One;
- Hydro One Brampton, qui a été achetée à la ville de Brampton en 2001 et qui exploite une unité distincte;
- Hydro One Remote Communities, qui exploite des installations de production et de distribution dans 19 collectivités du Nord de l'Ontario qui ne sont pas reliées au réseau d'électricité;
- Hydro One Telecom, qui fournit des services de télécommunications, y compris des services commerciaux et de détail.

La CEO réglemente les tarifs de transport et de distribution de Hydro One.

Les quatre entreprises publiques de l'Ontario ont une influence considérable sur la situation financière de la province. Elles ont généré un bénéfice net de 4,6 milliards de dollars pour la province en 2010-2011. Ce bénéfice est réparti comme suit : 1,6 milliard de dollars pour la LCBO, 2,0 milliards pour l'OLG, 0,4 milliard de dollars pour l'OPG et 0,6 milliard pour Hydro One. Depuis 2006, ces entreprises ont généré un bénéfice net moyen totalisant 4,3 milliards de dollars par année (voir le graphique 17.1).

GRAPHIQUE 17.1 Bénéfice net des entreprises publiques

En milliards de dollars



Source : Comptes publics de l'Ontario.

Les actifs nets combinés des quatre entreprises publiques se sont chiffrés à 17,6 milliards de dollars à la fin du dernier exercice, soit environ 13 % de tous les actifs du gouvernement. Les actifs nets de l'OPG, d'une valeur de 8,6 milliards de dollars, sont les plus importants. Viennent ensuite ceux de Hydro One (6,2 milliards), de l'OLG (2,4 milliards) et de la LCBO (0,4 milliard de dollars).

Les entreprises publiques apportent une contribution au plan financier d'autres façons. L'OLG est tenue par la loi de verser à la province 20 % des revenus générés par les activités de jeu des casinos privés faisant partie de centres de villégiature et par la salle d'appareils à sous Great Blue Heron.

L'Ontario Power Generation et Hydro One versent à la province des paiements tenant lieu d'impôt, qui servent à rembourser la dette insurmontable découlant de la restructuration de l'ancienne société Ontario Hydro.

Créer une valeur supplémentaire grâce aux entreprises publiques de l'Ontario

En raison de l'incidence financière considérable des entreprises publiques, nous avons cru bon de nous pencher sur les moyens d'accroître la valeur qu'elles procurent. Nous avons étudié deux approches : un dessaisissement partiel ou total de l'entreprise et le maintien de la propriété par le gouvernement accompagné d'une augmentation de l'efficience.

Opérations sur des biens

En raison de leur bénéfice net relativement stable et de leur grande valeur, les entreprises publiques pourraient intéresser des investisseurs du secteur privé. Toutefois, comme ces biens fournissent à la province des revenus permanents considérables et croissants, il faudrait comparer attentivement les gains uniques immédiats découlant de leur dessaisissement aux pertes de revenus futurs.

Pour comparer les avantages uniques aux pertes permanentes, nous tenons compte de l'utilisation possible du produit de la vente. Un dessaisissement total de l'une ou l'autre des entreprises publiques ou de toutes ces entreprises générerait un paiement unique pour la province au détriment de sources de revenus futurs. Si le produit de la vente d'une entreprise publique était utilisé pour rembourser la dette provinciale, l'Ontario pourrait réaliser des économies maximales de 4 % sur les frais d'intérêt, d'après les taux de rendement récents des obligations provinciales. À titre de comparaison, les entreprises publiques offrent un taux de rendement de l'actif d'au moins 8 %. Pour que l'Ontario en retire un avantage financier, il faudrait que le dessaisissement total permette de combler cet écart.

Un autre modèle de dessaisissement consiste à vendre une part minoritaire dans l'une ou l'autre des entreprises publiques ou dans toutes ces entreprises et d'en confier la gestion à un partenaire privé. La vente de 10 à 20 % d'une entreprise publique fournirait un paiement forfaitaire unique au gouvernement provincial qui lui permettrait d'alléger le fardeau de la dette et de maintenir sa participation aux entreprises. Théoriquement, cet arrangement permettrait aux entreprises de fonctionner davantage comme des entreprises privées, ce qui augmenterait la valeur de la participation financière restante de la province. Pour qu'il soit sensé pour l'Ontario sur le plan économique, il faudrait qu'un tel partenariat fasse augmenter le rendement global des entreprises publiques de sorte que le bénéfice net ou les dividendes qui sont versés à la province, combinés aux paiements forfaitaires, créent une valeur supplémentaire par rapport au statu quo. Pour mettre en place un tel modèle, il faudrait clarifier l'application des règles fédérales sur l'impôt sur le revenu aux nouveaux modèles de sociétés en commandite.

En plus de ces modèles, on pourrait envisager des opérations ou des partenariats pour atteindre des objectifs stratégiques globaux ou procéder à une réforme structurelle. Quelle que soit la raison, toute opération et tout nouveau modèle de partenariat devraient être conformes à des principes clés, notamment les suivants :

- le transfert de risque est approprié;
- le partenariat stratégique mise sur des experts des activités commerciales ou d'exploitation;
- le partenariat stratégique mise sur les actifs ou d'autres biens intangibles.

Avant de procéder à une vente, la province serait vraisemblablement obligée de tenir compte de la nature délicate des activités auxquelles se livrent les entreprises publiques. Pour s'assurer que ces entreprises continuent de fonctionner en respectant les autres objectifs légitimes établis, notamment en matière de responsabilité sociale, le gouvernement voudra peut-être assujettir tout dessaisissement à certaines conditions ou restrictions réglementaires. Nous nous attendons à ce que l'évaluation des entreprises faite par le marché tienne compte de telles conditions.

Les circonstances actuelles ne semblent pas offrir une proposition de valeur alléchante pour la province. Malgré cela, la province ne devrait pas s'abstenir d'envisager la vente de ses entreprises publiques. Elle doit être prête et disposée à envisager de nouvelles approches permettant de créer une valeur supplémentaire grâce aux entreprises publiques. Toutefois, toute mesure prise en ce sens ne doit pas être fondée sur l'idéologie. Avant de procéder à une vente, l'Ontario doit disposer de preuves très claires indiquant qu'il bénéficierait de cette transaction à long terme.

Recommandation 17-1 : Ne pas procéder à un dessaisissement partiel ou total de l'une ou l'autre des entreprises publiques de la province ou de toutes ces entreprises (Société des loteries et des jeux de l'Ontario, Régie des alcools de l'Ontario, Ontario Power Generation et Hydro One) à moins qu'une analyse détaillée démontre clairement que l'Ontario peut en retirer des avantages nets considérables à long terme.

Améliorer les opérations des entreprises publiques

Une autre option est que le gouvernement conserve l'entière propriété des entreprises publiques, mais qu'il en améliore le rendement. Tel que mentionné précédemment, les entreprises publiques apportent une contribution importante au plan financier de la province. Toutefois, il se pourrait qu'elles ne réalisent pas leur plein potentiel en raison d'inefficiences opérationnelles. De plus, dans certains cas, leur fonctionnement va à l'encontre de leurs intérêts commerciaux directs. Dans cette optique, il est possible d'accroître la valeur et la contribution des entreprises publiques en mettant l'accent sur les mesures d'efficacité pouvant être prises et en leur permettant de se comporter davantage comme des entreprises commerciales et de se concentrer sur leurs activités de base.

Le fait d'accroître l'efficacité des actifs et de permettre aux entreprises publiques de se comporter davantage comme des entreprises commerciales contribuerait à améliorer la situation financière de la province. Par exemple, l'élimination des subventions implicites et d'autres facteurs qui faussent les prix augmenterait la transparence tant pour les fournisseurs que pour les clients.

Régie des alcools de l'Ontario (LCBO)

Il se pourrait que la LCBO puisse hausser son rendement par des gains d'efficience et de nouvelles occasions d'affaires. Comme l'a fait remarquer le vérificateur général de l'Ontario dans son rapport annuel 2011, la LCBO pourrait utiliser plus efficacement son pouvoir d'achat et améliorer sa structure de majoration pour établir les prix de détail⁴.

La LCBO doit s'acquitter d'autres obligations qui réduisent sa rentabilité. Par exemple, elle offre des services d'expédition à prix réduit et de l'espace de présentation de premier choix aux producteurs ontariens afin de les soutenir et de faire connaître leurs produits. Ces obligations ne permettent pas nécessairement de maximiser les profits. Il faut déterminer si les mérites de ces politiques justifient la baisse de rentabilité qui en découle.

En ce qui touche les nouveaux secteurs d'activité, la LCBO pourrait augmenter son résultat net en mettant en oeuvre un programme plus ambitieux d'expansion de son réseau de succursales tout en continuant de promouvoir la responsabilité sociale en matière de consommation d'alcool.

Recommandation 17-2 : Tout en continuant d'encourager la consommation socialement responsable, mettre en oeuvre des initiatives permettant de hausser les bénéfices de la Régie des alcools de l'Ontario, notamment les suivantes :

- enjoindre la LCBO d'utiliser son pouvoir d'achat de façon plus efficace et d'améliorer sa structure de majoration pour établir les prix de détail;
- revoir constamment les avantages de soutenir les producteurs ontariens à la lumière des résultats escomptés sur le plan des politiques;
- poursuivre de façon plus ambitieuse l'expansion du réseau de succursales.

Société des loteries et des jeux de l'Ontario (OLG)

L'OLG verse des revenus considérables à la province. Toutefois, on pourrait envisager des moyens d'améliorer l'efficience opérationnelle afin d'accroître la marge bénéficiaire de la société, tout en continuant de respecter le mandat de responsabilité sociale, ainsi que les exigences en matière de mise en oeuvre et d'administration des loteries. Par exemple, on devrait à tout le moins se pencher sur diverses pratiques commerciales douteuses, notamment les suivantes, pour déterminer si elles assurent l'optimisation des ressources :

- L'OLG a deux sièges sociaux, un à Toronto et l'autre à Sault Ste. Marie.
- L'OLG continue d'exploiter le casino Niagara malgré l'ouverture du casino et du centre de villégiature Niagara Fallsview en 2004, un casino permanent beaucoup plus grand⁵.

⁴ Vérificateur général de l'Ontario, « Acquisition de nouveaux produits par la RAO », *Rapport annuel 2011*, p. 209-227.

⁵ La superficie de jeu et la taille du complexe Fallsview sont respectivement deux fois et neuf fois plus grandes que celles du casino Niagara. Téléchargé depuis http://www.fallsmanagement.com/The_Casinos/index.html.

- Dans le cadre de l'initiative prévoyant l'installation d'appareils à sous exclusivement dans les hippodromes, une partie des revenus provenant de ces appareils est versée aux propriétaires d'hippodromes et aux éleveurs de chevaux. Ce montant a atteint 334 millions de dollars en 2009-2010⁶. De plus, les municipalités où se trouve un hippodrome reçoivent 5 % des revenus générés par la première tranche de 450 appareils à sous installés dans un hippodrome et 2 % des revenus provenant du reste des appareils. Le montant ainsi généré a atteint 78 millions de dollars en 2009-2010⁷.
- L'OLG achète des appareils de loterie et les installe aux points de vente.

Enfin, l'OLG devrait continuer de chercher de nouveaux moyens novateurs d'offrir des activités de jeu en Ontario afin de hausser ses revenus. Par exemple, elle pourrait élargir sa gamme de produits, se lancer à la conquête de nouveaux secteurs d'activité (comme elle le fait avec le jeu sur Internet) et faire davantage appel au secteur privé. Dans toutes ces entreprises, l'OLG doit respecter son mandat et promouvoir le jeu responsable.

Recommandation 17-3 : Accroître l'efficacité de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario en prenant, à tout le moins, les mesures suivantes :

- fermer un de ses deux sièges sociaux;
- fermer un des deux casinos à Niagara Falls;
- permettre l'installation d'appareils à sous ailleurs que dans les hippodromes;
- cesser de subventionner l'achat et la fourniture de terminaux de loterie aux points de vente et mettre en place d'autres points de vente de loteries.

Recommandation 17-4 : Réévaluer, dans une optique d'optimisation des ressources, la pratique qui consiste à verser une partie des revenus nets générés par les appareils à sous à l'industrie des courses et de l'élevage de chevaux et aux municipalités afin de réduire considérablement cette aide et de mieux la cibler.

Recommandation 17-5 : Envisager d'enjoindre la Société des loteries et des jeux de l'Ontario d'élargir sa gamme de produits, de créer de nouvelles activités de jeu et d'utiliser efficacement la participation du secteur privé.

Ontario Power Generation (OPG) et Hydro One

Soucieux de réduire l'augmentation à court terme des coûts que paient les consommateurs, le gouvernement est intervenu parfois dans les dépôts réglementaires de tarifs de l'OPG et de Hydro One. Cette intervention peut dissocier les tarifs d'électricité des coûts, ce qui a pour effet d'accorder une subvention implicite aux consommateurs d'électricité. Elle peut également menacer le bénéfice net des

⁶ Société des loteries et des jeux de l'Ontario, *Rapport annuel 2009-2010*.

⁷ Vérificateur général de l'Ontario, « Réglementation des jeux de casino », *Rapport annuel 2010*, p. 55-76.

deux sociétés, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur les finances de la province. Compte tenu de la position dominante qu'elles occupent dans leur secteur respectif, les deux sociétés doivent être assujetties à des règlements stables et efficaces. Toutefois, il faut éviter les interventions qui nuisent aux pratiques commerciales courantes et qui ne visent pas des objectifs légitimes et clairement définis en matière de politique.

En plus d'atténuer cette intervention gouvernementale, on pourrait demander à Hydro One d'envisager des moyens de réaliser des gains d'efficience qui hausseraient son bénéfice net. Hydro One peut prendre dès maintenant des mesures pour accroître ses revenus. Elle pourrait miser sur des partenariats stratégiques comme celui qu'elle a formé récemment avec un partenaire privé et six Premières nations afin de construire une ligne de transport dans le Nord-Ouest de l'Ontario. En continuant de mettre l'accent sur de telles possibilités, on pourrait hausser les revenus et confier une partie des coûts de financement et de construction à un partenaire du secteur privé tout en permettant aux collectivités locales de tirer profit de projets de développement.

Dans le chapitre 12, Infrastructure, biens immobiliers et électricité, nous recommandons que l'Ontario mise sur ses forces dans le secteur de l'énergie en créant et en développant des possibilités d'exportation de ses biens et services. L'OPG et Hydro One possèdent une vaste expertise. Il pourrait être bénéfique à long terme pour les contribuables et les consommateurs d'électricité que l'on tire parti du capital humain de ces sociétés de façon stratégique.

Recommandation 17-6 : Le gouvernement devrait éviter d'intervenir dans les requêtes d'approbation des tarifs présentées par l'Ontario Power Generation et Hydro One dans le but de retarder les augmentations de tarifs à court terme car, dans bien des cas, ces interventions entraînent des coûts plus élevés à long terme. Lorsqu'il faut mettre en oeuvre des règlements ou des directives qui affectent les activités courantes des services publics, les objectifs en matière de politique doivent être transparents.

Recommandation 17-7 : Le gouvernement devrait trouver et réaliser des gains d'efficience au sein de l'Ontario Power Generation et de Hydro One, notamment en créant des partenariats stratégiques.

Conclusion

Les entreprises publiques devraient revoir leurs opérations afin de repérer des gains d'efficience. Les analyses comparatives et les examens opérationnels devraient soutenir ces activités. On devrait également étudier à fond les possibilités d'accroître les revenus, de réaliser des gains d'efficience et de hausser les marges bénéficiaires.

Recommandation 17-8 : Les entreprises publiques doivent continuer de s'inspirer des meilleures pratiques de l'industrie afin d'accroître leur efficacité opérationnelle. Elles devraient passer en revue les protocoles d'entente et les autres arrangements pour veiller à ce qu'ils tiennent compte de leur mandat commercial. De plus, elles devraient faire l'objet d'un classement par groupes comparables et d'une analyse comparative à l'aide de paramètres financiers et autres dans le but de mieux déterminer leur rendement relatif et de cerner des mesures d'efficience.

Chapitre 18 : Intégrité des revenus

L'amélioration du climat d'investissement en Ontario et la création d'emplois reposent sur un régime fiscal simplifié, harmonisé et compétitif. Cependant, la province doit aussi renforcer les activités d'administration et d'exécution en vue d'améliorer l'intégrité du régime fiscal et d'accroître la capacité fiscale de l'Ontario.

Il faut s'élever contre les entreprises ontariennes qui ont recours à une planification fiscale abusive pour obtenir un avantage concurrentiel. La province doit donc faire preuve d'autant de souplesse et de créativité que les entreprises qui utilisent des stratégies de ce genre et qui, en effet, grugent de précieux deniers publics qui pourraient être consacrés à des services publics importants, tels que les soins de santé et l'éducation.

Pour renforcer l'intégrité du système d'administration fiscale, il faut aussi cibler les entreprises et les particuliers qui doivent de l'argent au gouvernement. L'amélioration des outils et des processus de recouvrement fera en sorte que l'argent dû soit recouvré au profit des services où les besoins sont les plus criants.

La stratégie globale devrait miser sur l'établissement d'un équilibre entre un milieu équitable et concurrentiel pour les entreprises, d'une part, et l'optimisation de la conformité aux lois fiscales de l'Ontario et la mise en oeuvre de mesures visant les dettes en souffrance, d'autre part.

Renforcement de la conformité

Renforcer l'assiette de l'impôt des sociétés

L'intensification de la mondialisation donne naissance à de nouvelles opérations commerciales complexes à l'échelle planétaire. Les entreprises devenant de plus en plus internationales et les opérations étant plus complexes, les autorités fiscales du monde entier doivent continuer à améliorer les accords fiscaux internationaux en vue d'éviter la double imposition et les pertes fiscales. Le gouvernement fédéral doit continuer à veiller à ce que le Canada et l'Ontario obtiennent leur juste part des revenus fiscaux internationaux.

À l'intérieur du Canada, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent travailler de concert pour assurer une répartition équitable des revenus fiscaux à l'échelle du pays. Plus précisément, les deux ordres de gouvernement doivent prendre des mesures supplémentaires pour empêcher les activités de planification fiscale abusive de façon à éviter les pertes fiscales et à assurer une répartition équitable des revenus fiscaux à l'échelle du Canada. Voici certains des défis auxquels les gouvernements provinciaux font face : i) la capacité des sociétés d'éliminer ou de réduire les paiements d'impôt provincial sur le revenu des sociétés en ayant recours à des mécanismes créatifs; ii) le déplacement des pertes fiscales ailleurs au Canada pour éviter de payer des impôts dans la province où le revenu a été gagné ou pour réduire le montant à verser.

À l'heure actuelle, les groupes de sociétés peuvent avoir recours à des opérations complexes et à des concessions administratives fédérales pour transférer les pertes à d'autres membres du groupe et dans d'autres provinces. Grâce à des opérations complexes, les groupes de sociétés peuvent aussi faire passer des revenus d'un territoire où l'impôt est plus élevé à un autre où l'impôt est plus faible, même si la société en question profite des services publics dans le territoire où l'impôt est plus élevé. De plus, les groupes de sociétés peuvent adopter des stratégies de planification fiscale internationale abusive pour transférer les profits à des entreprises établies à l'étranger. Toutes ces activités peuvent réduire indûment les revenus fiscaux provinciaux.

Recommandation 18-1 : Travailler de concert avec le gouvernement fédéral pour faire en sorte qu'une part équitable du revenu international d'une société soit répartie au niveau fédéral et provincial.

Recommandation 18-2 : Travailler de concert avec le gouvernement fédéral pour contrer les activités abusives d'évitement fiscal à l'échelle interprovinciale et internationale en :

- Effectuant un examen des données et des recherches supplémentaires pour repérer les activités qui préoccupent particulièrement l'Ontario;
- Concluant un accord avec l'Agence du revenu du Canada en vue d'investir des ressources pour des initiatives supplémentaires de conformité;
- Imposant des exigences supplémentaires relatives à la divulgation d'activités qui ont pour effet d'affecter des revenus ou des pertes à une province où l'activité économique sous-jacente a été minimale ou inexistante.

Recommandation 18-3 : Collaborer avec le gouvernement fédéral et les autres provinces pour envisager des possibilités d'imposer les sociétés sur une base consolidée dans le but d'assurer une répartition équitable des pertes et des revenus à l'échelle du Canada.

La mise en oeuvre intégrale de ces mesures pourrait générer jusqu'à 200 millions de dollars par année pour l'Ontario.

L'économie souterraine

Les gouvernements du Canada et de l'Ontario ont pris d'importantes mesures pour alléger le fardeau fiscal des particuliers et des entreprises. Parallèlement, le financement des services publics importants pour les citoyens, tels que les soins de santé et l'éducation, exerce une pression toujours plus forte sur les gouvernements. L'économie souterraine impose un fardeau fiscal injuste pour les contribuables et crée des difficultés pour les entreprises honnêtes qui tentent de faire concurrence à celles qui participent à cette économie. En s'attaquant au problème de l'économie souterraine, on établit des règles du jeu équitables pour les contribuables et les entreprises. On protège aussi davantage les consommateurs qui ne se rendent peut-être pas compte des risques qu'ils prennent en participant au marché au noir.

Statistique Canada estime que l'économie souterraine représentait environ 2,2 % du produit intérieur brut du Canada en 2008, ou quelque 36 milliards de dollars. La province a pris des mesures pour renforcer les activités de recouvrement et de vérification, mais on peut faire plus encore pour s'attaquer à l'économie souterraine.

L'Ontario devrait envisager un certain nombre de mesures qui ont été prises ailleurs. Nous pensons particulièrement au Québec qui a réussi à s'attaquer à l'économie souterraine et à la fraude fiscale en prenant des mesures dans certains secteurs :

- Des modifications législatives récentes visant à augmenter les pénalités pour les cas de non-conformité, notamment des peines d'emprisonnement pouvant atteindre cinq ans moins un jour pour les infractions fiscales graves;
- L'intensification des vérifications fiscales;
- Les efforts déployés au sein du gouvernement et auprès de l'industrie pour se pencher sur les secteurs clés présentant des risques élevés tels que la construction et sur les produits tels que l'alcool et le tabac;
- La sensibilisation accrue du public quant à l'incidence des revenus non déclarés;
- L'exigence selon laquelle les entreprises désirant obtenir des contrats publics doivent présenter des certificats de conformité;
- L'exigence selon laquelle certains établissements doivent fournir à leurs clients une facture produite à l'aide d'un module d'enregistrement des ventes autorisé par Revenu Québec.

Recommandation 18-4 : Renforcer la capacité de l'Ontario de repérer et de recouvrer les revenus générés par les activités de l'économie souterraine en reliant plus de bases de données à des opérations déclarées à des fins fiscales.

Travaillant de concert avec le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario en vue d'assurer la protection de la vie privée, prendre diverses mesures, dont les suivantes :

- Apporter des modifications législatives en vue de favoriser le partage de données (p. ex., renseignements sur les permis, les licences et les enregistrements) et le jumelage de bases de données parmi les ministères provinciaux et fédéraux et les municipalités;
- Établir une base de données d'indices de richesse comme l'a fait le Québec;
- Renforcer les exigences relatives aux déclarations pour certaines opérations financières¹;
- Conclure un accord avec le gouvernement fédéral au sujet de l'économie souterraine pour mieux partager l'information et investir plus de ressources dans la coordination et le renforcement des initiatives de conformité afin de lutter contre l'économie souterraine.

Recommandation 18-5 : Examiner la possibilité de mettre en place des modules d'enregistrement des ventes autorisés par le gouvernement dans certains secteurs (p. ex., services alimentaires) pour lutter contre les logiciels « zapper » (qui éliminent le registre des ventes).

Le module empêcherait les entreprises d'éliminer des opérations afin de réduire les taxes à payer. (Ce module a été installé avec succès au Québec et dans certains pays d'Europe.)

Recommandation 18-6 : Élaborer un concept d'autocertification du logiciel de point de vente (ePOS). Cette autocertification est fondée sur le principe selon lequel les autorités fiscales élaborent et publient une série d'exigences pour les logiciels de comptabilité et les systèmes ePOS.

Recommandation 18-7 : Élaborer une campagne de sensibilisation du public sur l'incidence de l'économie souterraine. Cette campagne pourrait porter notamment sur ce qui suit : lorsque les consommateurs font affaire avec des entrepreneurs non inscrits ou qui ne remettent pas de reçu, ils risquent que les réparations effectuées ne soient pas couvertes par une garantie, de ne pas avoir de recours juridique en cas de piètre qualité de la construction et d'être tenus responsables en cas de blessures ou de dommages subis sur les lieux.

Recommandation 18-8 : Établir des dispositions déterminatives quant aux employés pour les cas où des entreprises remplacent les employés par des entrepreneurs autonomes pour éviter de payer l'impôt-santé des employeurs de l'Ontario.

Recommandation 18-9 : Établir une tribune pour discuter des nouvelles questions et tendances entourant l'économie souterraine, ainsi que des innovations et des pratiques exemplaires permettant de lutter contre celles-ci. Cette tribune devrait englober des représentants de divers ministères, ainsi que du gouvernement fédéral, des administrations municipales et d'associations de l'industrie².

¹ Par exemple, le Québec a déposé récemment un projet de loi visant à réglementer les exploitants, autres que les banques, de guichets automatiques, de comptoirs de change et de bureaux de transfert d'argent, afin de les obliger à obtenir un permis et à présenter des rapports à l'Autorité des marchés financiers du Québec. Ce projet de loi vise à lutter contre la fraude fiscale et le blanchiment d'argent.

² En décembre 2010, le Comité consultatif d'experts de la santé et de la sécurité au travail du ministère du Travail a recommandé l'adoption d'une stratégie à l'échelle de la province pour lutter contre l'économie souterraine.

La mise en oeuvre intégrale de ces mesures et d'autres mesures du genre pourrait permettre à la province de toucher plus de 500 millions de dollars par année.

Amendes non perçues

On a parlé récemment de la somme estimée à 1 milliard de dollars d'amendes non recouvrées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*³. Les mécanismes de recouvrement devraient être améliorés afin de recouvrer la somme estimée à 2,5 millions de dollars d'amendes liées à cette loi qui n'ont pas été payées.

Recommandation 18-10 : Le ministère des Finances devrait prendre l'initiative en fournissant de l'aide aux municipalités en vue de l'élaboration d'une politique relative au recouvrement des amendes non payées dans la province en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Recommandation 18-11 : Avoir recours à la suspension des permis et des enregistrements pour faciliter le recouvrement des amendes non payées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* en ce qui a trait aux véhicules, notamment celles qui sont imposées à la suite d'infractions touchant le stationnement, les excès de vitesse et l'assurance-automobile.

Recommandation 18-12 : Permettre que les amendes non payées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* soient rattachées au rôle d'impôts fonciers des contrevenants, même si le bien-fonds en question est possédé conjointement.

Recommandation 18-13 : Déduire des remboursements de taxe les montants des amendes non payées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Mécanismes de recouvrement centralisés et coordonnés

Parmi les ministères qui ont des comptes débiteurs, certains effectuent eux-mêmes leurs recouvrements, d'autres ont confié cette tâche aux Services communs de l'Ontario et d'autres encore restreignent leurs activités de recouvrement aux imputations internes. Les activités de recouvrement au sein de la fonction publique de l'Ontario sont actuellement fragmentées et effectuées par un certain nombre de ministères ayant recours à diverses méthodes et technologies. Dans des rapports récents portant sur les diverses fonctions de recouvrement au sein de la fonction publique de l'Ontario, le vérificateur général a repéré des moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des activités de recouvrement et de contrôle entourant les comptes débiteurs et les comptes impayés.

³ Ontario Association of Police Services Boards, *Provincial Offences Act – Unpaid Fines A \$Billion Problem*, 2011, p. 5.

Dans le budget de l'Ontario de 2011, le gouvernement a proposé d'adopter des fonctions de recouvrement mieux coordonnées et centralisées au sein du ministère du Revenu (désormais le ministère des Finances). Le regroupement des activités de recouvrement au sein de la fonction publique de l'Ontario réduirait les coûts et le double emploi, améliorerait le suivi et la surveillance des comptes impayés et diminuerait le nombre de comptes débiteurs de façon à mieux appuyer le financement des services publics clés. D'autres territoires ont décidé de regrouper davantage les fonctions de recouvrement pour tirer profit d'économies d'échelle, réduire les coûts de conformité pour les entreprises et assurer un investissement optimal dans la technologie.

Recommandation 18-14 : Avant que le gouvernement n'accorde des subventions ou des crédits d'impôt remboursables, des contrats, des prêts ou des garanties de prêts, s'assurer que les bénéficiaires sont en règle en ce qui a trait aux comptes débiteurs du gouvernement et qu'ils n'ont pas d'impôts ou de taxes impayés.

Recommandation 18-15 : Exiger que tous les ministères consignent les créances à l'endroit de la Couronne dans le système financier du gouvernement afin que des mesures de recouvrement soient entreprises de façon opportune.

Recommandation 18-16 : Mettre en oeuvre les propositions du budget de l'Ontario de 2011 visant à rationaliser les activités de perception des revenus non fiscaux en les confiant aux Services communs de l'Ontario et au ministère des Finances dans l'intention de regrouper de façon graduelle toutes les fonctions de perception des revenus fiscaux et non fiscaux au sein du ministère des Finances.

Recommandation 18-17 : Établir un cadre législatif habilitant le ministère des Finances à recouvrer toutes les créances à l'endroit de la Couronne provinciale et y ajouter des outils et des mécanismes de recouvrement plus efficaces.

Recommandation 18-18 : Élaborer des politiques et des pratiques de recouvrement normalisées au sein de la fonction publique de l'Ontario afin d'optimiser les ressources.

Recommandation 18-19 : Travailler de concert avec le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario pour veiller au respect de la protection de la vie privée lors de la mise en oeuvre de ces propositions.

D'après les premières estimations, le regroupement des activités de recouvrement et l'adoption d'outils de recouvrement plus efficaces permettraient de générer plus de 250 millions de dollars par année, une fois la mise en oeuvre de ces initiatives complétée.

Amélioration des fonctions de vérification

Le rétablissement de l'équilibre budgétaire permettra d'améliorer l'intégrité globale du régime fiscal de l'Ontario et de le rendre plus équitable. Pour ce faire, il faudra utiliser les outils administratifs de la façon la plus efficace possible. De plus, le gouvernement devra être en mesure de repérer les activités qui présentent le plus grand risque financier afin qu'il puisse affecter ses ressources de façon plus efficace et obtenir de meilleurs résultats. Le ministère des Finances a mis au point un outil sophistiqué d'évaluation des risques faisant appel à la comparaison et à l'analyse de données pour repérer les risques les plus graves. Le système d'évaluation des risques fournit des renseignements importants aux vérificateurs et aux inspecteurs en leur indiquant sur quoi ils devraient se concentrer. Des stratégies d'exécution mieux ciblées, fondées sur des données probantes, déboucheront sur un système plus efficace et plus efficient.

L'outil d'évaluation des risques utilisé par le ministère des Finances serait une ressource très utile pour le partage de renseignements entre les ministères, car il permettrait de coordonner et de consolider les vérifications d'entreprises à l'échelle du gouvernement. Grâce au système FAIRS d'évaluation des risques, le ministère des Finances est mieux placé pour recouvrer des fonds pour le compte de la province et peut le faire de façon plus efficiente. Une approche fondée sur les risques en matière de vérification pourrait réduire le nombre de fois qu'une entreprise fait l'objet de vérifications ou d'inspections par le gouvernement chaque année.

Recommandation 18-20 : Améliorer les méthodes de collecte de renseignements et le partage de ces renseignements à l'échelle du gouvernement et avoir davantage recours à la *Loi de 2007 sur la modernisation de la réglementation* afin de cerner les enjeux actuels et nouveaux dans le but d'accroître le nombre d'activités de conformité.

Recommandation 18-21 : Utiliser le système d'évaluation des risques mis au point par le ministère des Finances afin d'axer davantage les activités de vérification du gouvernement sur les secteurs permettant à la province d'obtenir le meilleur taux de rendement.

Recommandation 18-22 : Mettre en oeuvre des mesures permettant de mieux coordonner et de regrouper au sein du ministère des Finances les vérifications d'entreprises effectuées par le gouvernement dans le but de recouvrer des fonds pour le compte de la province.

Recommandation 18-23 : Élaborer des méthodes d'évaluation des risques en collaboration avec d'autres territoires de compétence afin de régler les questions de vérification touchant plusieurs provinces ou des pays étrangers.

L'Ontario pourrait recueillir plus de 50 millions de dollars par année lorsque ces mesures auront été entièrement mises en oeuvre.

Revenus non fiscaux

Frais d'utilisation

En 2011-2012, les ministères ontariens prévoient percevoir des revenus d'environ 1,8 milliard de dollars en frais d'utilisation. Il y a plus de 400 genres de frais d'utilisation facturés aux particuliers et aux entreprises (p. ex., pour les permis de conduire).

La plupart des frais d'utilisation sont approuvés à un taux précis permettant de recouvrer la totalité ou une partie des coûts liés à un service. Il n'existe pas de processus officiel pour la mise à jour régulière de ces frais. Ainsi, au bout d'un certain temps, les frais ne sont plus assez élevés si l'on tient compte de l'inflation et des véritables coûts du service. Il s'agit là d'une des raisons pour lesquelles les revenus du scénario de statu quo n'augmentent pas aussi rapidement que l'économie (croissance nominale). Depuis 2003, les principaux frais d'utilisation n'ont subi qu'une hausse minime.

Il est nécessaire de décider si les frais d'utilisation devraient être modifiés pour générer des revenus supplémentaires. Les deux options à envisager sont le recouvrement intégral des coûts et l'indexation.

Recouvrement intégral des coûts : Si le gouvernement opte pour le recouvrement intégral des coûts pour tous les frais d'utilisation, il pourrait générer des revenus additionnels de plus de 500 millions de dollars. À l'heure actuelle, la plupart des frais ne sont pas assez élevés pour permettre de recouvrer le coût intégral d'un service dispensé. En adoptant cette mesure, le gouvernement se conformerait à la recommandation faite par le vérificateur général dans son rapport de 2009 sur les frais d'utilisation. Il y a cependant certains frais que le gouvernement ne voudra peut-être pas augmenter pour des raisons stratégiques (p. ex., en vue de respecter la capacité de payer de l'utilisateur ou d'encourager certains comportements).

Indexation : L'indexation annuelle des frais d'utilisation existants en fonction du taux d'inflation de 2 % pourrait générer des revenus additionnels de quelque 36 millions de dollars en 2012-2013 pour passer à 227 millions de dollars d'ici 2017-2018. En adoptant cette mesure, le gouvernement n'aurait pas à imposer périodiquement des hausses marquées et pourrait mieux tenir compte du coût de prestation des services. Cette approche serait conforme à celle du gouvernement fédéral, qui a modifié récemment ses politiques pour permettre le rajustement régulier des frais, ainsi qu'à celles du Québec et de la Nouvelle-Écosse, où la plupart des frais sont indexés en fonction de l'indice des prix à la consommation.

L'indexation est aussi conforme au rapport de 2009 sur les frais d'utilisation préparé par le vérificateur général (qui recommandait que le gouvernement établisse un processus d'examen régulier des frais).

Bien entendu, en combinant ces deux approches, le gouvernement pourrait bénéficier de ce qu'il y a de mieux.

Recommandation 18-24 : Au lieu que les frais d'utilisation restent pratiquement fixes, les mettre à jour, au cours des deux prochaines années, en ayant recours à une combinaison de pratiques axées sur le recouvrement intégral des coûts et sur l'indexation.

Revenus fiscaux

En raison du mandat de la Commission, nous ne sommes pas autorisés à recommander des hausses d'impôt et de taxe. Cependant, nous avons indiqué à différents endroits dans le rapport que divers aspects du régime fiscal empêchent certains revenus d'augmenter au même rythme que l'économie dans son ensemble (PIB nominal). Le scénario de statu quo indique un allègement du fardeau fiscal, tel que défini, au sens large, comme étant le rapport entre les revenus et le PIB nominal.

Cela complique bien entendu la tâche de rééquilibrer le budget. L'allègement du fardeau fiscal global exige qu'on restreigne encore plus les dépenses de programmes. On pourrait rectifier la situation en faisant en sorte que les impôts et taxes commencent à suivre le rythme de l'activité économique.

Pour respecter notre mandat, nous n'avons pas prévu de hausses de revenus provenant de modifications de ce genre dans notre scénario privilégié. Nous indiquons simplement à des fins d'information les réformes relativement simples qui pourraient être mises en oeuvre pour éviter l'allègement du fardeau fiscal global à la longue.

La sous-estimation du fardeau fiscal découle principalement des impôts fonciers prélevés aux fins scolaires, des impôts scolaires applicables aux entreprises et d'un certain nombre de taxes d'accise prélevées sur le volume des produits vendus plutôt que sur leur valeur.

Impôts scolaires

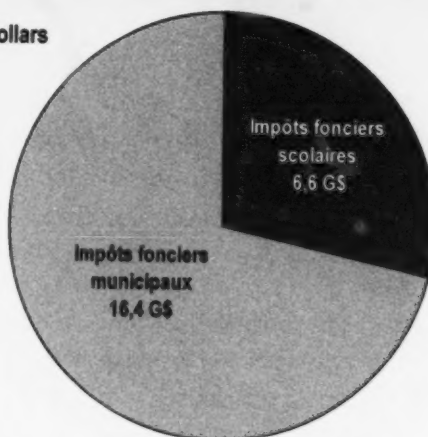
Relation provinciale-municipale et impôts fonciers

Une des caractéristiques clés de la relation financière provinciale-municipale est le fait que l'assiette d'impôts fonciers sert à appuyer les services municipaux et à financer une partie des coûts de l'éducation aux paliers élémentaire et secondaire de l'Ontario. En 2010, les impôts fonciers ont représenté des revenus de plus de 23 milliards de dollars en Ontario, dont plus de 6,6 milliards de dollars de revenus⁴ générés par les impôts fonciers provinciaux aux fins scolaires. La portion municipale des impôts se chiffre à 16,4 milliards de dollars et constitue la source de revenus la plus importante des municipalités.

⁴ Tous les chiffres relatifs aux revenus découlant des impôts scolaires indiqués dans le présent document ne tiennent pas compte du volet impôts fonciers du crédit d'impôt de l'Ontario pour les coûts d'énergie et les impôts fonciers, qui est déduit des impôts fonciers aux fins scolaires dans les documents budgétaires provinciaux.

GRAPHIQUE 18.1 Revenus tirés des impôts fonciers en 2010

En milliards de dollars

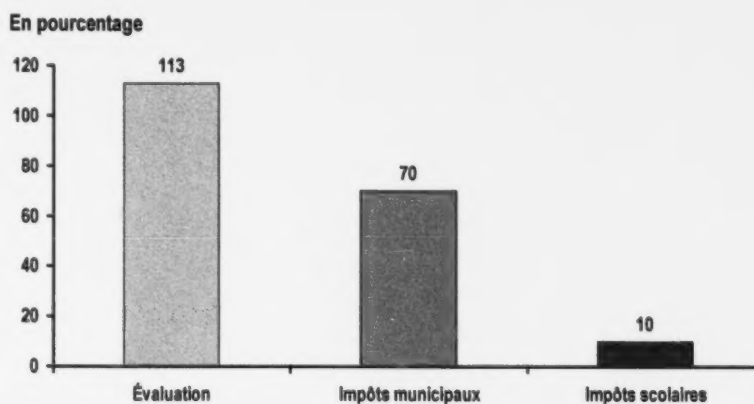


Source : ministère des Finances de l'Ontario.

La province s'est avérée être un bon partenaire pour le partage de l'assiette d'impôts fonciers. Lors du remaniement des services locaux en 1998, elle a transféré aux municipalités 2,5 milliards de dollars tirés des revenus générés par les impôts fonciers résidentiels. En 2011, la valeur des revenus générés par l'impôt scolaire applicable aux résidences aux fins scolaires a augmenté pour passer à un chiffre estimé à 3,1 milliards de dollars, en raison d'une croissance non liée aux réévaluations, telles que les nouvelles constructions. En outre, la province a adopté une politique visant à compenser intégralement l'incidence des réévaluations lorsque les taux de l'impôt scolaire applicable aux résidences et aux entreprises sont rajustés. Cette pratique de réduction des taux de l'impôt scolaire a été positive pour les municipalités, puisqu'elle a contrebalancé l'incidence des hausses d'impôts municipaux pour les contribuables et réduit la pression exercée sur les municipalités pour qu'elles limitent les hausses d'impôts. Pour plus de détails sur les relations intergouvernementales, voir le chapitre 20.

Tendances des impôts fonciers

Depuis 2000, les impôts fonciers municipaux ont beaucoup augmenté, soit de 70 %. Toutefois, les revenus découlant de l'impôt scolaire sont restés relativement les mêmes, ayant augmenté de seulement 1 % par année. Cela s'est produit pendant une période où la valeur des biens-fonds a plus que doublé suite aux réévaluations foncières.

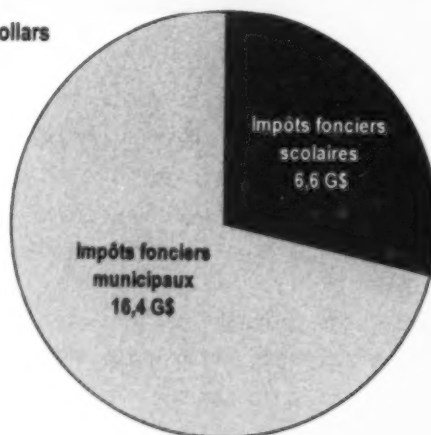
GRAPHIQUE 18.2 Croissance de l'évaluation et des impôts de 2000 à 2010

Source : ministère des Finances de l'Ontario.

Les revenus tirés des impôts fonciers aux fins scolaires ont diminué de 10 %, en chiffres absolus, depuis 2000. Pendant cette période, le financement de l'éducation a augmenté. Ces facteurs ont contribué à une baisse considérable des revenus tirés des impôts fonciers aux fins scolaires en pourcentage des dépenses consacrées à l'éducation, qui sont passés de 44 % en 1998-1999 à 30 % en 2010-2011. Si le volet impôts fonciers du crédit d'impôt de l'Ontario pour les coûts d'énergie et les impôts fonciers avait été inclus, comme c'est le cas pour les revenus tirés des impôts fonciers aux fins scolaires déclarés par la province, la part des dépenses en éducation financée par les revenus tirés des impôts fonciers aux fins scolaires aurait été encore plus faible.

GRAPHIQUE 18.1 Revenus tirés des impôts fonciers en 2010

En milliards de dollars

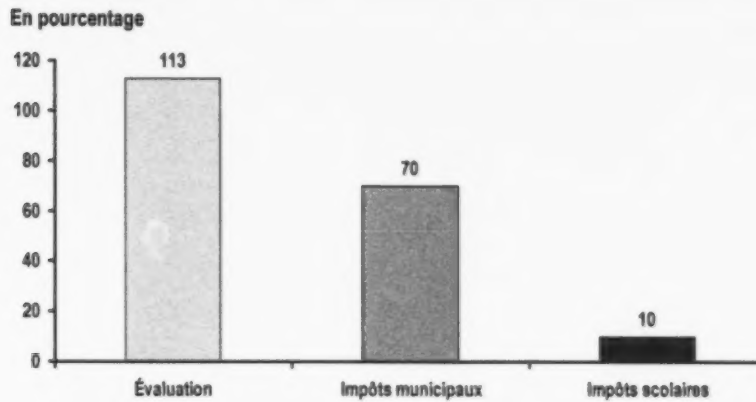


Source : ministère des Finances de l'Ontario.

La province s'est avérée être un bon partenaire pour le partage de l'assiette d'impôts fonciers. Lors du remaniement des services locaux en 1998, elle a transféré aux municipalités 2,5 milliards de dollars tirés des revenus générés par les impôts fonciers résidentiels. En 2011, la valeur des revenus générés par l'impôt scolaire applicable aux résidences aux fins scolaires a augmenté pour passer à un chiffre estimé à 3,1 milliards de dollars, en raison d'une croissance non liée aux réévaluations, telles que les nouvelles constructions. En outre, la province a adopté une politique visant à compenser intégralement l'incidence des réévaluations lorsque les taux de l'impôt scolaire applicable aux résidences et aux entreprises sont rajustés. Cette pratique de réduction des taux de l'impôt scolaire a été positive pour les municipalités, puisqu'elle a contrebalancé l'incidence des hausses d'impôts municipaux pour les contribuables et réduit la pression exercée sur les municipalités pour qu'elles limitent les hausses d'impôts. Pour plus de détails sur les relations intergouvernementales, voir le chapitre 20.

Tendances des impôts fonciers

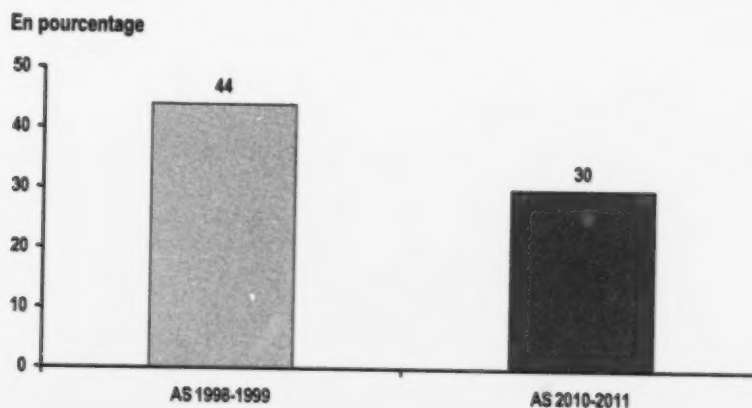
Depuis 2000, les impôts fonciers municipaux ont beaucoup augmenté, soit de 70 %. Toutefois, les revenus découlant de l'impôt scolaire sont restés relativement les mêmes, ayant augmenté de seulement 1 % par année. Cela s'est produit pendant une période où la valeur des biens-fonds a plus que doublé suite aux réévaluations foncières.

GRAPHIQUE 18.2 Croissance de l'évaluation et des impôts de 2000 à 2010

Source : ministère des Finances de l'Ontario.

Les revenus tirés des impôts fonciers aux fins scolaires ont diminué de 10 %, en chiffres absolus, depuis 2000. Pendant cette période, le financement de l'éducation a augmenté. Ces facteurs ont contribué à une baisse considérable des revenus tirés des impôts fonciers aux fins scolaires en pourcentage des dépenses consacrées à l'éducation, qui sont passés de 44 % en 1998-1999 à 30 % en 2010-2011. Si le volet impôts fonciers du crédit d'impôt de l'Ontario pour les coûts d'énergie et les impôts fonciers avait été inclus, comme c'est le cas pour les revenus tirés des impôts fonciers aux fins scolaires déclarés par la province, la part des dépenses en éducation financée par les revenus tirés des impôts fonciers aux fins scolaires aurait été encore plus faible.

GRAPHIQUE 18.3 Impôts fonciers scolaires en pourcentage des dépenses consacrées à l'éducation



AS = année scolaire.

Source : ministère des Finances de l'Ontario.

La diminution du financement de l'éducation par les impôts fonciers est attribuable principalement à la politique provinciale de longue date consistant à compenser intégralement l'incidence des réévaluations lorsque les taux de l'impôt scolaire applicable aux résidences et aux entreprises sont rajustés. Par exemple, les taux d'imposition sur les biens résidentiels aux fins scolaires ont été réduits de moitié depuis 1998. Cela a contribué à une stabilité minimale de l'assiette d'impôts fonciers, mais, en chiffres absolus, cette pratique a entraîné une diminution des revenus provinciaux tirés de l'impôt scolaire appuyant le système d'éducation de l'Ontario.

Certains taux d'imposition sur les biens résidentiels aux fins scolaires

<u>1998</u>	<u>2008</u>	<u>2011</u>
0,460 %	0,264 %	0,231 %

La pratique actuelle d'établissement des taux de l'impôt scolaire soulève un certain nombre de préoccupations, dont la diminution continue des revenus tirés de l'impôt scolaire, en chiffres absolus. Lorsque les revenus tirés des impôts fonciers diminuent en pourcentage des dépenses consacrées à l'éducation, les transferts provinciaux aux conseils scolaires augmentent pour compenser cette baisse. D'autres territoires, tels que la Colombie-Britannique, ont reconnu les défis financiers associés à cette pratique et ne compensent pas intégralement l'incidence des réévaluations lors de l'établissement des taux de l'impôt scolaire. En Colombie-Britannique, les taux des impôts fonciers aux fins scolaires applicables aux entreprises et aux résidences sont rajustés pour augmenter les revenus en fonction d'un facteur inflationniste. En fait, en vue de maintenir un niveau stable de revenus, en chiffres absolus, on devrait envisager en Ontario une politique de réduction des taux d'imposition qui permet une certaine augmentation inflationniste des revenus.

Impôt scolaire applicable aux entreprises

Le grand éventail de taux de l'impôt scolaire applicable aux entreprises (ISE) à l'échelle de la province constitue une autre source de préoccupations en ce qui a trait aux impôts fonciers aux fins scolaires. Idéalement, le taux d'imposition provincial devrait être le même dans toutes les régions de la province, comme c'est le cas pour le taux applicable aux biens résidentiels.

Cependant, la province continue d'établir un éventail de taux de l'ISE, qui varient selon les municipalités. La variation de ces taux ne découle pas d'une politique. Elle résulte simplement de l'évaluation historique et des iniquités fiscales qui existaient bien des années avant que la province n'assume la responsabilité de l'établissement des taux de l'impôt scolaire en 1998.

Le manque d'uniformité des taux de l'ISE nuit à la prise de décisions efficaces quant à l'emplacement des entreprises et désavantage de nombreuses sociétés de la province, ce qui a une incidence négative sur les emplois et l'ensemble de l'économie provinciale. Ces divergences sont particulièrement difficiles à justifier lorsqu'il y a d'importantes différences entre des municipalités avoisinantes, telles que les régions de Toronto et du 905. Il y a de bonnes chances que les iniquités fiscales aient été compensées par la valeur des biens-fonds, mais il est tout de même important de les rectifier graduellement.

En fait, en 2007, la province a annoncé la mise en œuvre d'un plan de réduction de l'ISE en vue de rectifier ces divergences et ces iniquités. Dans le cadre de ce plan, les taux élevés de l'ISE sont réduits jusqu'à ce qu'ils soient ramenés à un taux cible d'ici 2014, permettant ainsi aux entreprises d'économiser 540 millions de dollars par année, une fois que toutes les réductions auront été effectuées. Cette approche graduelle visait à minimiser les gains ou les pertes pouvant découler de changements abrupts apportés au fardeau fiscal.

Depuis la mise en oeuvre du plan, la province a fait d'importants progrès dans les domaines suivants :

- Les taux élevés de l'ISE ont diminué dans l'ensemble, ce qui a permis aux entreprises de faire des économies;
- Le rythme de réduction des taux de l'ISE s'est accéléré et ces réductions ont été apportées intégralement pour les entreprises du Nord de l'Ontario;
- Les biens-fonds nouvellement construits admissibles sont imposés immédiatement à un taux ne dépassant pas le taux cible de l'ISE, ce qui permet de rectifier en partie les distorsions quant aux décisions prises par les entreprises pour de nouveaux emplacements;
- L'écart entre les taux de l'ISE s'est rétréci. Par exemple, en 2007, le taux de l'ISE le plus élevé était plus de 50 fois supérieur au taux le plus faible. En 2012, l'écart entre les taux sera ramené à 15 fois. Malgré les progrès réalisés, cet écart est toujours considérable.

Les politiques d'établissement des taux de l'impôt scolaire et le plan de réduction de l'ISE ont réduit considérablement les revenus tirés de l'impôt scolaire disponibles pour appuyer les dépenses dans le secteur de l'éducation. De plus, le plan de réduction de l'ISE actuel ne touche pas les municipalités dont les taux de l'ISE sont faibles. Si elle ne se penche pas sur la faiblesse des taux, la province aura de la difficulté à rectifier les distorsions et les iniquités de l'assiette des impôts fonciers aux fins scolaires. Une solution pourrait être d'établir une politique de taux de l'ISE unique pour toutes les régions ontariennes, tout en limitant le coût des réductions de l'ISE.

Recommandation 18-25 : Passer en revue les politiques d'établissement des taux d'imposition aux fins scolaires pour les biens résidentiels et commerciaux afin de maintenir un niveau stable de revenus tirés de l'impôt scolaire, en chiffres absolus.

Recommandation 18-26 : Continuer la mise en oeuvre du plan de réduction de l'impôt scolaire applicable aux entreprises (ISE) tout en envisageant des options pour modifier le plan afin d'éviter la perte de la totalité ou d'une partie des revenus liée à la réduction des taux élevés de l'ISE en augmentant aussi les taux de l'ISE qui sont faibles.

Recommandation 18-27 : Se fonder sur le plan de réduction de l'impôt scolaire applicable aux entreprises (ISE) existant pour rectifier les iniquités et les distorsions historiques quant aux taux de l'ISE en mettant en oeuvre graduellement un taux uniforme unique de l'ISE.

La mise en oeuvre de ces politiques pourrait assurer un régime fiscal plus équitable pour les entreprises tout en augmentant considérablement les revenus, soit d'un peu plus de 1 milliard de dollars d'ici 2017-2018.

Tabac de contrebande

Le ministère des Finances est responsable de l'administration de la taxe provinciale sur les produits du tabac qui est imposée aux termes de la *Loi de la taxe sur le tabac*.

La taxe sur le tabac est un élément essentiel de la stratégie Ontario sans fumée. Depuis 2003, de nombreux outils liés aux politiques et à l'application de la loi prévus tant dans la *Loi de la taxe sur le tabac* que dans la *Loi favorisant un Ontario sans fumée*, notamment les hausses de taux de la taxe sur le tabac, ont contribué à réduire la consommation de tabac de plus de 20 %.

Cependant, ces dernières années, la consommation de tabac s'est stabilisée après avoir diminué durant plus d'une décennie. La disponibilité de produits illégaux du tabac à bon marché incite les jeunes à commencer à fumer et décourage les consommateurs actuels de cesser de fumer.

L'approvisionnement en tabac illégal a également une incidence négative sur les revenus de la province. Dans un rapport de 2008, le vérificateur général a estimé que durant l'exercice 2006-2007, la perte des revenus provenant de la taxe sur le tabac se situait autour de 500 millions de dollars.

L'amélioration des efforts d'application de la loi, particulièrement au cours des trois dernières années, a porté ses fruits. Du 1^{er} avril 2008 au 30 septembre 2011, l'Ontario a saisi plus de 172 millions de cigarettes illégales. En 2010-2011, les revenus provinciaux provenant de la taxe sur le tabac ont augmenté de 77 millions de dollars par rapport à l'exercice précédent, pour atteindre 1,16 milliard de dollars.

Le 1^{er} juin 2011, l'Assemblée législative de l'Ontario a approuvé le projet de loi 186 — *Loi de 2011 appuyant la stratégie Ontario sans fumée par la réduction du tabac de contrebande*, avec l'appui de tous les partis. Le projet de loi 186 donne au gouvernement d'importants nouveaux outils pour renforcer l'application de la loi tout en l'habilitant à conclure avec les communautés des Premières nations des ententes liées à l'administration et à l'application de la *Loi de la taxe sur le tabac* dans les réserves.

Recommandation 18-28 : Continuer à élaborer et mettre en oeuvre des stratégies axées sur les résultats afin de décourager la consommation de tabac illégal, en misant notamment sur l'application des lois existantes, sur l'établissement de nouveaux partenariats ainsi que sur la mise au point d'outils législatifs et réglementaires.

Ces stratégies pourraient comprendre :

- des discussions avec les communautés des Premières Nations afin qu'elles participent à l'amélioration de la réglementation des activités liées au tabac dans les réserves;
- des mesures conjointes claires prises avec le gouvernement fédéral afin de mieux harmoniser la réglementation du tabac en Ontario et de mettre fin aux échappatoires fiscales;
- une collaboration avec les principaux partenaires, notamment les forces de l'ordre, les Premières nations et d'autres gouvernements (par exemple, le Québec, le gouvernement fédéral américain et l'État de New York) afin de coordonner les mesures;
- la mise en oeuvre d'une stratégie visant à sensibiliser le public à la contrebande du tabac, notamment aux conséquences de la consommation de tabac illégal pour les Ontariennes et Ontariens, ainsi que leur collectivité.

Une fois entièrement mises en oeuvre, les mesures du projet de loi 186 pourraient se traduire par des revenus accrus pouvant atteindre 225 millions de dollars par année, si elles étaient combinées avec des outils et des initiatives d'application de la loi supplémentaires, notamment des partenariats avec les intervenants clés.

Taxer la valeur au lieu du volume

Les saintes taxes qui s'appliquent à de nombreux biens, tels que l'essence, le diesel, le tabac, la bière et le vin, sont fondées sur le volume au lieu de la valeur. Cela signifie que lorsqu'il y a des hausses de prix, les revenus générés par les taxes n'augmentent pas de la même façon; ils augmentent uniquement s'il y a un accroissement du volume des biens vendus. Le volume du tabac vendu, et les revenus qui en découlent, sont à la baisse. Les volumes et les revenus liés à l'essence et au diesel augmentent très lentement.

Il est difficile d'estimer l'incidence future qu'aura sur les revenus le fait d'imposer les valeurs plutôt que les volumes, car elle dépend des changements subis par les prix des produits de base. Nous pouvons présumer avec une certitude raisonnable que l'inflation de l'indice des prix à la consommation (IPC) se situera autour de la cible de 2 % de la Banque du Canada. Toutefois, les prix des divers biens pourraient varier considérablement; ils pourraient même baisser.

Au lieu de tenter de faire des prévisions inévitablement imprécises, nous illustrerons la sensibilité des revenus aux valeurs plutôt qu'aux volumes en calculant l'incidence qu'auraient eu des taxes *ad valorem* sur les revenus historiques. Ainsi, si les taxes sur l'essence et le diesel avaient été converties en taxes *ad valorem* en 2000, les revenus en 2010 auraient été de 1,9 milliard de dollars supérieurs aux chiffres enregistrés. Le gain cumulatif affiché par les revenus au cours de la période – et par conséquent, toute autre chose étant égale, la réduction de la dette publique à la fin de 2010 – aurait été de 10,2 milliards de dollars. Si la taxe sur le tabac était devenue une taxe *ad valorem* en 2006, les revenus auraient été de 0,4 milliard de dollars supérieurs aux chiffres affichés, avec un gain cumulatif de 1,1 milliard de dollars au cours de la période. Les revenus nets découlant de la bière et du vin auraient peu changé. Étant donné que des taxes plus élevées font diminuer la consommation, l'incidence sur les revenus aurait été un peu moins importante que ce qui est indiqué précédemment.

On peut procéder de plusieurs façons pour tirer parti de l'incidence sur les revenus des changements de valeur : les taxes précises pourraient être converties en taxes *ad valorem*; les taux de taxes précises pourraient être indexés; les taux de taxes précises pourraient être rajustés périodiquement.

Les impôts fonciers aux fins scolaires sont en fait un impôt précis aussi. En compensant toute hausse de la valeur découlant de l'évaluation d'un bien, les revenus proviennent uniquement des changements liés aux volumes. Si les impôts étaient axés sur la valeur des biens, la province percevrait des revenus plus élevés.

Recommandation 18-29 : Remplacer les taxes s'appliquant au volume des biens par des taxes fondées sur la valeur de ces biens (soit remplacer des taxes précises par des taxes *ad valorem* ou prendre tout autre moyen pour tirer profit des changements de valeurs).

Annexe 18.1 : Mesures touchant les revenus incluses et non incluses dans le scénario privilégié

Millions de dollars	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Mesures touchant les revenus incluses dans le scénario privilégié						
Tabac de contrebande	50	75	100	150	200	225
Recouvrements/vérifications ¹	75	100	150	200	250	300
Économie souterraine	50	100	200	300	400	500
Augmentation de la conformité	50	75	100	185	200	200
Revenus non fiscaux : Recouvrement des coûts intégraux, 1 ^{re} partie ²	50	75	100	150	200	225
Entreprises publiques : Maintien et amélioration de l'efficacité	200	300	400	500	500	500
Total des mesures touchant les revenus	475	725	1 050	1 485	1 750	1 950
Mesures touchant les revenus dont on a discuté mais qui ne sont pas incluses dans le scénario privilégié						
Revenus non fiscaux : Recouvrement des coûts intégraux, 2 ^e partie ²	—	186	422	372	322	297
Revenus non fiscaux : Indexation des frais d'utilisation ³	36	73	110	148	187	227
Impôt scolaire applicable aux biens résidentiels et aux entreprises ⁴	125	375	625	775	925	1 075
Taxation fondée sur la valeur et non sur le volume ⁵	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

¹ Certaines activités de recouvrement peuvent réduire les besoins de trésorerie sans améliorer le résultat net.

² Par souci de prudence, on a tenu compte dans le scénario privilégié d'une partie seulement du montant de recouvrement des coûts intégraux lié aux revenus non fiscaux. L'incidence pourrait se chiffrer à 522 millions de dollars (225 millions de dollars plus 297 millions de dollars).

³ Indexation appliquée à l'assiette de revenus estimés découlant des frais d'utilisation de 1,8 milliard de dollars, à l'aide d'un taux d'inflation de 2 % par année. Ces montants ne devraient pas être ajoutés aux estimations pour le recouvrement des coûts intégraux, car cela entraînerait une double comptabilisation.

⁴ Représente une augmentation inflationniste de 2 % sur les biens résidentiels et commerciaux et la hausse des faibles taux de l'ISE pour contrebalancer le coût du plan de réduction de l'ISE. Présume une mise en œuvre au cours de l'année civile 2013. L'incidence sur les revenus peut varier en fonction de l'impact des réévaluations.

⁵ L'incidence sur les revenus futurs dépendrait des changements de prix des produits de base. On retrouve dans le texte une illustration de l'incidence qu'aurait eue sur les revenus historiques l'application de taxes *ad valorem* à l'essence, au diesel, au tabac, à la bière et au vin.

Chapitre 19 : Gestion du passif

Introduction

Les projections financières ne constituent pas des plans statiques. Les prévisions de charges et de revenus de tous les gouvernements sont généralement fondées sur des hypothèses économiques, des décisions et des orientations politiques ainsi que les meilleurs renseignements disponibles. Une grande incertitude entoure les prévisions sur lesquelles repose un plan. Après sa publication, il est assujéti à de nombreux risques qui peuvent survenir et influencer les objectifs financiers précédemment établis.

Tout renseignement ou événement qui n'a pas été prévu durant le processus de planification présente un risque pour les projections financières. Les risques peuvent découler d'une incertitude au sein des marchés financiers, d'échecs liés à certains projets, de responsabilités légales, de risques de crédit, d'accidents, de causes et de désastres naturels ou d'événements de nature incertaine ou imprévisible. En sa qualité d'entité infranationale, l'Ontario fait constamment face au risque que le gouvernement fédéral modifie ses politiques.

Ces risques peuvent avoir une incidence positive ou négative sur les résultats financiers réels de la province. De manière générale, les gouvernements gèrent plus facilement les effets positifs. Par exemple, dans les cas où le rendement économique est supérieur aux prévisions, le gouvernement dispose d'une plus grande souplesse pour gérer les priorités existantes et atteindre ses objectifs financiers. Cependant, si les résultats économiques sont inférieurs à ceux prévus, la province ressentira les effets négatifs découlant de la baisse des revenus du gouvernement, de la hausse des charges et, dans le cas de la situation financière actuelle de l'Ontario, de plus grands déficits et d'une augmentation de la dette.

Pour contribuer à l'atteinte des objectifs financiers, la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* exige que le plan financier de l'Ontario prévoie une réserve afin d'offrir une protection contre la fluctuation négative imprévue des perspectives de revenus et de charges. Dans le budget de 2011, le gouvernement a inclus une réserve de 0,7 milliard de dollars en 2011-2012 et de 1,0 milliard de dollars dans chacun des exercices suivants jusqu'à celui de 2017-2018. Dans son état actuel, la réserve n'offre toutefois pas suffisamment de souplesse pour les écarts qui peuvent survenir durant cette période, particulièrement les erreurs cumulatives découlant des taux de croissance prévue.

Recommandation 19-1 : Les risques généraux peuvent et doivent être traités par l'entremise de la réserve pour éventualités, laquelle doit être établie à un seuil plus élevé que dans les budgets précédents et doit augmenter au fil du temps afin d'offrir une protection contre la possibilité d'erreurs systématiques touchant le taux de croissance dans la projection des revenus. Les risques internes modestes doivent être abordés au moyen d'une réserve de fonctionnement. La réserve pour éventualités doit être augmentée afin de tenir compte d'une surestimation des prévisions de croissance annuelle des revenus de 0,2 point de pourcentage.

La réserve pour éventualités doit comporter une somme suffisante pour offrir une protection contre les erreurs de prévision; elle doit augmenter au fil du temps afin de tenir compte non seulement d'erreurs sur le plan des estimations, mais aussi de la possibilité de toute erreur systématique touchant le taux de croissance. Nous recommandons d'augmenter la réserve pour éventualités afin de pouvoir tenir compte d'une surestimation des prévisions de croissance annuelle des revenus de 0,2 point de pourcentage. Notre projection à plus long terme repose implicitement sur une projection de croissance annuelle de la productivité de 1,2 % (c'est-à-dire une hausse de la production ontarienne réelle par heure travaillée). Comme nous l'avons évoqué au chapitre 1, La nécessité de prendre des mesures financières décisives, nous croyons que cette hypothèse est appropriée. Cependant, nous sommes bien conscients que ce chiffre est considérablement plus élevé que le taux de croissance réel de la productivité enregistré au cours de la décennie précédente. Par conséquent, cette projection doit être considérée comme incertaine. Elle pourrait facilement être moins élevée, et se situer par exemple à 1,0 %. Cela se traduirait approximativement par une baisse de 0,2 point de pourcentage du taux de croissance des revenus pour l'ensemble de la période de projection. Cela constitue précisément le genre de risque que nous envisageons lorsque nous recommandons que la réserve pour éventualités soit établie de manière à tenir compte d'un risque de 0,2 point de pourcentage relativement à la croissance des revenus durant la première année de cet exercice (2010-2011) et qu'il augmente de 0,2 point de pourcentage par année pour atteindre 1,4 % durant l'année cible. Cela nécessite une réserve pour éventualités de 1,9 milliard de dollars en 2017-2018 comparativement à celle de 1,0 milliard de dollars prévue dans le budget de 2011.

Nonobstant le degré de prudence et de rigueur dont fait preuve le gouvernement lors de sa planification annuelle des revenus et des charges, il existe toujours des risques imprévisibles. Bon nombre de ces risques sont inconnus du gouvernement au moment où il établit son budget. Au cours des exercices précédents, ces risques ont entraîné des charges ponctuelles importantes, comme l'intervention du gouvernement à la suite des éclosions du SRAS et de la grippe H₁N₁, ou son soutien à l'industrie automobile. D'autres risques sont connus au moment d'établir le budget, mais leur portée, leur étendue et le montant du passif sont inconnus. Les ressources supplémentaires dont la province a eu besoin pour lutter contre les incendies de forêt constituent un exemple récent de ce type de risque. Bien que le gouvernement ait prévu des coûts liés à ce risque, les montants et la gravité demeuraient inconnus. Enfin, la province devrait tenir compte dans ses plans des risques dont la probabilité de survenue et les coûts sont inconnus. C'est le caractère inconnu de ces risques qui rend la planification difficile.

Par le passé, l'Ontario a eu recours aux fonds de prévoyance de fonctionnement et d'immobilisation, ou à la réserve dans les cas extrêmes, afin d'atténuer les risques en cours d'exercice qui auraient autrement eu un effet négatif sur les résultats financiers. Bien que cette stratégie se soit révélée efficace, dans les périodes d'importantes difficultés financières et économiques, l'absorption totale du coût de ces risques sans aucun plan d'atténuation s'avérera de plus en plus difficile si le gouvernement entend honorer son engagement à l'égard de l'équilibre budgétaire.

Recommandation 19-2 : Les risques spécifiques doivent faire l'objet d'une stratégie explicite. Dans le cadre des processus d'établissement des budgets, il convient d'apporter un grand soin pour repérer tous les risques connus ayant une importante incidence financière, et d'établir une stratégie afin d'atténuer ces risques.

Afin d'augmenter les chances d'atteindre l'objectif de 2017-2018, les risques et le passif doivent être déterminés dès que possible dans le cadre du processus de planification. Les ministères doivent faire preuve de vigilance afin d'anticiper les écueils potentiels dans tous les projets. Des stratégies devront être mises au point afin de repérer et de réduire les risques spécifiques touchant le plan financier, comme les actions du gouvernement fédéral et le passif des régimes de retraite. La section suivante énumère des risques sur le plan du passif par lesquels la province doit élaborer des plans de gestion pour aller de l'avant. Il ne fait aucun doute que de nombreux risques actuels et bien d'autres surviendront au cours de la période de projection. Voilà pourquoi la stratégie de gestion du passif doit être extrêmement souple.

Risques de passif futurs

Fonds de garantie des prestations de retraite

Le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) de l'Ontario a été créé en 1980 afin d'aider les personnes retraitées et les bénéficiaires des régimes de retraite lorsque les régimes de retraite professionnels sont insuffisamment capitalisés pour verser les prestations promises et que l'employeur est incapable de verser les paiements requis. Le FGPR est administré par le surintendant des services financiers et protège généralement les régimes de retraite à employeur unique et à prestations déterminées des secteurs privé et parapublic. L'Ontario est la seule collectivité publique au Canada qui offre une telle protection.

En 2009, le gouvernement a retenu les services d'un cabinet d'actuaire indépendant afin d'effectuer la première étude actuarielle du FGPR, laquelle incluait l'examen des revenus et des demandes, afin d'éclairer l'élaboration d'une politique à long terme. L'étude, qui a été publiée en 2010, démontre que le FGPR n'est pas viable sous sa forme actuelle et que les primes devront augmenter d'un facteur pouvant aller jusqu'à 1 000 %, si la protection devait être portée à 2 500 \$ par mois, comme l'a recommandé la Commission Arthurs¹.

¹ Cette estimation ne tient pas compte de la subvention de 500 millions de dollars qui a été versée en 2010.

À plusieurs reprises au cours des 30 dernières années, le FGPR s'est retrouvé avec des liquidités insuffisantes pour satisfaire aux demandes importantes qui étaient prévues. Dans ces cas, plusieurs prêts du Trésor ont été effectués pour couvrir ces demandes. Les seules sommes prêtées qui n'ont pas encore été remboursées s'élèvent à 242 millions de dollars sur un prêt de 330 millions de dollars consenti en 2004 afin de payer une importante demande d'indemnisation. En 2010, le gouvernement a subventionné le FGPR à hauteur de 500 millions de dollars afin d'enclencher un processus de réforme et de stabiliser le Fonds à court terme. En mai 2011, 384 millions de dollars ont été versés par le Fonds à titre de règlement partiel d'une autre demande d'indemnisation importante.

L'Ontario est la seule entité infranationale au monde qui offre un fonds de garantie des prestations de retraite. Comme le FGPR protège moins de 1 600 régimes, et que son exposition au risque est concentrée dans certaines industries, le risque n'est pas réparti conformément aux principes d'assurance. Afin de totalement protéger le Fonds des demandes d'indemnisation catastrophiques et de mettre à niveau les prestations, des augmentations considérables des primes et des réserves sont nécessaires.

Recommandation 19-3 : Nous recommandons que la province élimine le Fonds de garantie des prestations de retraite ou examine la possibilité de le transférer à un assureur privé. Le Fonds n'est plus viable dans sa forme actuelle puisqu'il présente un important risque financier pour la province si un autre ralentissement économique survient.

Passif des régimes de retraite du secteur parapublic

Introduction

Les régimes de retraite des secteurs public et parapublic de l'Ontario comprennent quelques-uns des régimes les plus importants au pays, tant sur le plan de la valeur des actifs que du nombre de participants. La province finance ces régimes par l'entremise de mécanismes directs et indirects.

Outre ses aspects techniques, le thème des régimes de retraite présente de nombreuses facettes en raison de ses diverses structures de gouvernance et ententes de partage des risques, ainsi que de considérations distinctes sur le plan du financement et de la comptabilité. De nombreuses facettes des régimes pourraient être passées en revue. Cependant, aux termes de son mandat, la Commission doit concentrer ses efforts sur les dimensions financières. Par conséquent, notre approche est caractérisée par une certaine étroitesse. Nous examinons le coût public des régimes, les risques qu'ils représentent pour le plan financier de la province et des stratégies afin de mieux gérer ce risque.

Compte tenu du risque constitué par l'exposition importante du gouvernement au passif de certains de ces régimes, nous croyons que des mesures doivent être prises afin d'améliorer la transparence et la planification stratégique relativement aux charges de retraite afin de mieux gérer ce risque.

Recommandation 19-4 : Le gouvernement de l'Ontario doit effectuer et publier sa propre évaluation de la gestion du passif des régimes de retraite du secteur public et préparer des plans visant à limiter les risques financiers soulevés dans le cadre de l'évaluation.

Description des régimes de retraite du secteur parapublic

À l'heure actuelle, cinq régimes de retraite sont consolidés dans les états financiers de la province : le Régime de retraite des fonctionnaires (RRF), le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO), le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO), le Healthcare of Ontario Pension Plan (HOOPP) et le Régime de retraite des Collèges d'arts appliqués et de technologie (RRCAAT).

Le RRF est un régime dont la province est le répondant unique, tandis que les quatre autres sont des régimes de retraite conjoints. Les régimes à répondant unique sont caractérisés par le fait que l'employeur est entièrement responsable en cas de manque à gagner. En revanche, les régimes de retraite conjoints exigent que l'employeur répondant et les employés partagent la responsabilité de tout manque à gagner en négociant une combinaison de hausse des cotisations et d'éventuelles réductions des prestations. Ces obligations sont établies dans la *Loi sur les régimes de retraite*, ses règlements et la documentation propre aux régimes.

TABEAU 19.1 Régimes de retraite du secteur public figurant dans les états financiers de la province

Régime de retraite	Actif (en milliards de dollars)	Participants actifs	Taux de cotisation (%)		Facteurs de retraite*
			Employés	Employeurs	
RRF	17,4	41 000	9,5	9,5	Facteur 90 ou Âge 60 + 20 ans
RRSEFPO	13,3	47 000	10,0	10,0	Facteur 90 ou Âge 60 + 20 ans
RREO	107,5	175 000	12,0	12,0	Facteur 85 ou 35 ans
HOOPP	35,7	170 000	9,2	10,67	Âge 60 ou Âge 55 + 30 ans
RRCAAT	5,5	19 000	12,9	12,9	Facteur 85 ou Âge 60 + 20 ans

Remarque : Il est prévu que le taux de cotisation du RREO passe de 12,0 % en 2011 à 13,1 % sur trois ans, c'est-à-dire que cette mesure sera pleinement mise en œuvre en 2014. Il est prévu que le taux de cotisation du RRCAAT augmentera pour passer à 13,7 % en 2014. Le terme « ans » désigne les années de service. L'âge normal de la retraite des travailleurs des services de sécurité publique comme les pompiers, les policiers et les auxiliaires médicaux est de 60 ans et ils peuvent généralement prendre leur retraite plus tôt.

Question de l'heure

L'une des questions les plus importantes sur le plan de la gestion du passif consiste à déterminer à qui incombe la responsabilité d'un régime de retraite lorsqu'il connaît de grandes difficultés financières. La réponse varie selon le type de régime de retraite. La plupart des grands régimes du secteur public sont des régimes de retraite conjoints, ce qui signifie que les employeurs répondants et les participants partagent cette responsabilité.

Le gouvernement, et par conséquent le contribuable, assume un risque considérable à titre de répondant conjoint du RREO et du RRSEFPO et de répondant unique du RRF. Cela représente un passif potentiel considérable. Pour les autres grands régimes de retraite du secteur public, HOOPP et RRCAAT, les employeurs partagent avec les participants la responsabilité légale de tout manque à gagner.

Étant donné l'importance de ce risque, il est essentiel de clarifier la question auprès du public et de régler les questions touchant les finances et la responsabilité relativement à ces régimes de retraite.

Recommandation 19-5 : Déterminer clairement à qui incombe la responsabilité financière ultime des déficits sur le plan du financement des régimes de retraite du secteur public. La Commission a constaté une confusion considérable concernant cette question.

Santé financière des régimes de retraite

Il existe deux types d'évaluation actuarielle que les répondants des régimes de retraite du secteur public sont tenus de préparer : une évaluation du provisionnement et une évaluation comptable. Chaque type d'évaluation repose sur des méthodes et des hypothèses distinctes.

L'évaluation du provisionnement est préparée conformément aux termes de la *Loi sur les prestations de retraite* et aux normes actuarielles. Elle a pour but de garantir les prestations offertes par le régime de retraite. L'évaluation du provisionnement détermine également les cotisations qui sont nécessaires pour financer les prestations acquises. L'évaluation du provisionnement sert à déterminer si un régime de retraite est viable sur le plan actuariel.

Cependant, les cotisations déterminées dans le cadre des évaluations du provisionnement ne représentent pas les charges de retraite de la province aux fins budgétaires. Les charges relatives aux pensions de retraite sont fondées sur des évaluations actuarielles qui sont préparées sur une base comptable. Ces évaluations sont préparées conformément aux recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), et sont principalement fondées sur la valeur actuelle des prestations acquises par les participants au régime, et non sur les cotisations en espèces.

Trois des plus grands régimes de retraite du secteur public présentent actuellement un manque à gagner sur le plan du financement. Ces régimes comprennent les trois régimes de retraite que la province parraine directement, seule ou conjointement (c'est-à-dire RRF, RRSEFPO et RREO). Ces manques à gagner sont largement le résultat de pertes découlant de placements durant la crise financière de 2008 ainsi que des faibles taux d'intérêt à long terme.

Ce qui suit résume la situation financière actuelle des trois régimes qui sont parrainés directement ou conjointement par la province, seule ou conjointement :

- Le RREO est un régime de retraite conjoint à prestations déterminées dont l'actif s'élevait à environ 107,5 milliards de dollars au 1^{er} janvier 2011. L'évaluation préliminaire du RREO au 1^{er} janvier du RRF révélait un passif non provisionné de 17,2 milliards de dollars. Une évaluation équilibrée au 1^{er} janvier 2011 a été présentée auprès de la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) en juin 2011, laquelle a 1) réduit l'indexation des prestations pour services futurs pour la faire passer à 60 % du rajustement annuel de l'indice des prix à la consommation et 2) augmenté le taux de cotisation de la province et des participants au régime de 1,1 point de pourcentage au cours des 15 prochaines années.
- Le RRF est un régime de retraite à prestations déterminées parrainé à part entière par la province. Il présentait un actif d'environ 17,4 milliards de dollars au 31 décembre 2010. L'évaluation du provisionnement du RRF au 31 décembre 2010 présentait un passif non provisionné de 1,19 milliard de dollars, que la province éliminera sur 15 ans.
- Le RRSEFPO est un régime de retraite conjoint à prestations définies dont l'actif s'élevait à environ 13,3 milliards de dollars au 31 décembre 2010. Le régime présentait un passif non provisionné d'environ 586 millions de dollars lors de l'évaluation du provisionnement du 31 décembre 2010. Le remboursement du manque à gagner du RRSEFPO est partagé également entre le gouvernement et les participants au régime. Leurs fonds de stabilisation des taux respectifs, qui sont constitués de réserves provisionnées durant les années où des surplus étaient enregistrés, sont maintenant mis à contribution pour financer les manques à gagner et sont suffisants pour couvrir ce passif non provisionné.

Le HOOPP et le RRCAAT ne sont pas parrainés directement par la province, mais sont consolidés dans ses états financiers. Le HOOPP, qui présente un actif d'environ 35,7 milliards de dollars, était entièrement provisionné à la date de la dernière évaluation, soit le 31 décembre 2010, tandis que le RRCAAT présentait un actif d'environ 5,5 milliards de dollars et un léger surplus.

Bon nombre de ces régimes ont composé avec les manques à gagner entraînés par la crise financière en augmentant les taux de cotisation de l'employeur et de l'employé. Par exemple, dans le cas du RREO, la cotisation des enseignants et de la province dépassait de 8,9 % les gains annuels ouvrant droit à pension en 2006. Ce taux est depuis passé à 12,4 % en 2012 et atteindra 13,1 % en 2014. Le surplus du RRCAAT est largement attribuable au fait que le taux de cotisation des employeurs et des participants au régime passera de 12,9 % en 2012 à environ 13,7 % en 2014.

Trois régimes de retraite (HOOPP, RRCAAT et RREO) ont pris des mesures afin de réduire la protection garantie contre l'inflation ou de l'éliminer sur une base prospective. Ces mesures ont atténué le besoin de nouvelles hausses des taux de cotisation.

Taux de rendement

Conformément aux règles du CCSP, la province évalue le passif des régimes de retraite consolidés dans ses états financiers au moyen de taux de rendement nominal à long terme qui varient de 6,25 à 6,75 %. Ces taux tiennent compte des portefeuilles du secteur public qui comprennent des placements en actions.

Certains font valoir que les situations actuarielles devraient également être évaluées en utilisant des taux de rendement plus prudents (plus faibles) fondés sur un portefeuille de titres à revenus fixes, comme le prévoient les normes comptables du secteur privé. Cela n'est ni la convention comptable actuelle aux termes des règles du CCSP, ni conforme aux taux de rendement à long terme prévus pour un portefeuille diversifié comportant des actions et des obligations.

Malgré tout, il serait utile que le gouvernement mène une analyse de sensibilité de la santé financière de ces régimes de retraite. Ce test pourrait être aussi simple que de postuler une modification statique du taux de rendement à long terme, ou avoir recours à une distribution des probabilités de rendement prévu pour les placements. Ce type d'analyse est conforme aux normes de pratique de l'Institut canadien des actuaires en ce qui a trait aux régimes de retraite individuels.

Dans le cas des estimations plus prudentes, la Commission croit que cette analyse pourrait révéler des insuffisances importantes en matière du provisionnement dans l'ensemble des régimes de retraite du secteur public. Si tel était le cas, des mesures immédiates ne seraient pas nécessairement justifiées, mais il serait judicieux d'élaborer un plan de gestion du passif tenant compte de la volatilité des placements en actions.

Recommandation 19-6 : Dans le rapport d'évaluation de la gestion du passif proposé, le gouvernement devrait rendre publique la santé financière actuelle et prospective des régimes de retraite du secteur public.

Recommandation 19-7 : Dans le rapport d'évaluation de gestion du passif, le gouvernement doit tester la santé financière des régimes de retraite afin d'évaluer la possibilité que les taux de rendement soient plus ou moins élevés que prévu. Cela pourrait être réalisé en utilisant un taux d'escompte plus ou moins élevé ou une distribution des probabilités.

Effet des régimes de retraite sur le cadre financier

Avant 1993-1994, le gouvernement comptabilisait ses charges de retraite selon la méthode de la comptabilité de caisse, et les sommes cotisées dans les régimes qu'il parrainait représentaient les charges relatives aux pensions de retraite. Cependant, la province a modifié sa méthode comptable pour les charges de retraite, comme cela est recommandé par le CCSP. Dans le cadre de ces règles, les cotisations en espèces ne représentent pas la portion des charges relatives aux pensions de retraite de la province aux fins des états financiers.

Les charges de retraite de l'Ontario sont maintenant calculées au moyen d'évaluations comptables, lesquelles mesurent la valeur actuelle des prestations de retraite acquises par les participants durant un exercice donné, aux termes des règles du CCSP. Ces règles exigent que les hypothèses économiques, y compris le taux de rendement prévu sur les placements du régime de retraite, soient fondées sur les meilleures estimations de la direction. Ces évaluations comptables sont utilisées pour déterminer les charges relatives aux pensions de retraite qui sous-tendent le plan financier. Les charges de retraite sont rajustées en fonction des intérêts créditeurs ou débiteurs, de même que des gains et pertes actuariels amortis.

Bien qu'on prévoie que les charges de retraite soient modérées à long terme (50 ans), l'augmentation récente est largement due aux résultats des placements passés. La plupart des régimes de retraite constatent les gains et pertes de placement graduellement sur cinq ans et ces montants constatés sont amortis sur le nombre moyen prévu d'années de service non écoulées des participants. Par conséquent, les charges d'une année donnée découlent des gains et des pertes d'une décennie et plus.

Les charges de retraite actuelles sont tributaires des effets des importants gains de placement réalisés à la fin des années 1990 et des pertes de placement découlant de la récente chute des marchés. Ces gains ont eu l'effet de réduire les charges de retraite du début jusqu'au milieu des années 2000. Comme l'effet des gains importants s'amenuise graduellement, les charges de retraite ont connu une augmentation, qui a été exacerbée par les pertes récentes sur les marchés.

TABLEAU 19.2 Charges relatives aux pensions de retraite historiques et projetées par régime
(en millions de dollars)

	RRF et RRSEFPO	RREO	HOOPP	RRCAAT	TOTAL
2005 – 2006	227	295	663	70	1 255
2006 – 2007	172	345	719	82	1 318
2007 – 2008	131	342	750	93	1 316
2008 – 2009	321	50	853	94	1 318
2009 – 2010	536	255	956	153	1 900
2010 – 2011	726	522	938	184	2 370
2011 – 2012	759	526	1 023	177	2 485
2012 – 2013	862	908	1 123	206	3 099
2013 – 2014	858	1 385	1 227	230	3 700
2014 – 2015	784	1 354	1 231	232	3 601
2015 – 2016	831	1 372	1 301	237	3 741
2016 – 2017	938	1 409	1 370	233	3 950
2017 – 2018	1 051	1 472	1 456	232	4 211

Comme nous l'avons noté ailleurs dans le présent rapport, la croissance des charges totales de programmes doit être maintenue à 0,8 % si la province souhaite équilibrer son budget d'ici 2017-2018. Les charges totales de retraite, y compris celles liées au HOOPP et au RRCAAT², ont augmenté à un taux moyen de plus de 13 % de 2005-2006 à 2010-2011. Comme nous l'avons démontré précédemment, on prévoit que les charges de retraite continueront d'augmenter à un taux dépassant largement 0,8 % jusqu'à 2017-2018. Si ces taux de croissance élevés perdurent, les charges totales de retraite de 2005-2006 auront plus que triplé d'ici 2017-2018.

À l'heure actuelle, les charges de retraite constituent environ 2 % de la croissance des dépenses totales de programmes et représentent une bonne partie de l'augmentation totale des dépenses de programmes sous le plafond de croissance de 0,8 %. Les dépenses totales de programmes pourraient augmenter de 6,3 milliards de dollars de 2010-2011 à 2017-2018. Ces charges de retraite représenteront, selon le scénario privilégié, 1,8 milliard de dollars ou presque 30 % de l'augmentation totale. Elles passeront de 2,1 % des dépenses totales de programmes en 2010-2011 à 3,6 % en 2017-2018 selon notre scénario privilégié.

Les coûts particuliers des régimes sont éparpillés dans diverses annexes et notes explicatives, et le total des charges relatives aux pensions de retraite n'est mentionné nulle part dans les états financiers de la province. À la connaissance des membres de la Commission, la province a publié les données relatives à ses charges de retraite une seule fois dans son histoire récente, c'est-à-dire dans le budget de 2009. Dans le cadre de travail de la Commission, les charges de retraite attribuées au RRF, au RRSEFPO et au RREO sont inclus dans la catégorie des dépenses résiduelles (c'est-à-dire les charges qui excluent la santé, l'éducation primaire et secondaire, l'éducation postsecondaire et les programmes sociaux). Les charges de retraite attribuées au HOOPP et au RRCAAT sont intégrées dans les dépenses de secteurs de la santé et de l'éducation postsecondaire, respectivement.

Bien que la volatilité du rendement des placements joue un rôle prépondérant dans la détermination des charges durant les années à venir, un rajustement des prestations futures serait constaté durant l'année où aurait lieu le changement. Cela aurait pour effet d'abaisser les charges futures dès que le plan serait modifié.

Taux de cotisation

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, les taux de cotisation ont connu ces dernières années une tendance haussière dans les régimes de retraite du secteur public, et ces taux sont maintenant élevés par rapport à l'expérience récente et aux taux du secteur privé. Environ la moitié des régimes de retraite du secteur privé exigent des cotisations de la part des participants au régime, et lorsque de telles cotisations sont faites, elles ont tendance à être moins élevées que celles des régimes du secteur public. Par conséquent, il est difficile de comparer les taux de prestations des deux secteurs.

² Bien qu'elles soient incluses dans le tableau 19.2 par souci d'intégralité, les charges de retraite liées au HOOPP et au RRCAAT sont intégrées dans les dépenses des secteurs de la santé et de l'éducation postsecondaire, respectivement. En soi, elles ne font pas partie des dépenses résiduelles.

Compte tenu des cotisations élevées des employés à ces régimes de retraite, les participants seraient peu susceptibles d'accepter de nouvelles hausses. Par exemple, les participants au RRCAAT et au RREO paient aujourd'hui plus de 12 % en cotisation. Une hausse du taux de cotisation signifierait une baisse du revenu disponible des participants au régime, plus particulièrement ceux au début de leur carrière.

S'il fait face à des manques à gagner à l'avenir, le gouvernement devrait plutôt modifier le niveau des prestations au lieu d'augmenter le taux de cotisation. Des mesures devraient être mises en place afin de réduire les prestations futures afin de limiter la nécessité d'augmenter les taux de cotisation.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, de nombreux employés du secteur public participent à des régimes de retraite conjoints, lesquels exigent que les promoteurs se mettent d'accord avant toute modification éventuelle des prestations. Les employeurs promoteurs de régimes, notamment le gouvernement, les universités et les hôpitaux, devraient travailler de concert avec les employés promoteurs afin de trouver des solutions qui limitent les augmentations de cotisation. Le gouvernement pourrait envisager des mesures législatives au cas où les parties ne seraient pas en mesure de s'entendre de manière à régler ces problèmes.

Recommandation 19-8 : L'objectif du gouvernement, lorsqu'il est aux prises avec des déficits touchant le financement des pensions de retraite, devrait être de réduire les prestations futures, plutôt que d'augmenter les taux de cotisation au-delà des taux actuels. Cette mesure contribuerait à réduire l'écart de financement ainsi que les prestations de retraite accumulées sur une base prospective, atténuant ainsi leur incidence sur le plan financier. Le gouvernement pourrait envisager des mesures législatives si les négociations avec les promoteurs des régimes achoppent.

Prestations

Même si la part des cotisations pour services futurs incombant au gouvernement était limitée, cela ne réduirait pas en soi le taux de croissance des charges relatives aux prestations de retraite aux fins des états financiers. Il existe deux manières de réaliser cet objectif :

1. réduire les prestations acquises par les participants au régime à l'avenir;
2. augmenter la part que les participants au régime paient afin de financer les nouveaux déficits.

Si les employés sont disposés à maintenir leurs prestations actuelles grâce à une augmentation de leur part des cotisations totale, des modifications législatives à la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario et à la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada sont nécessaires, dans le cas où les employés cotiseraient plus de 50 %.

En l'absence d'une augmentation de la part payée par les employées au titre des cotisations, le gouvernement pourrait entamer des négociations visant à réduire les prestations futures, par exemple par l'entremise de modifications aux dispositions sur l'indexation ou les retraites anticipées (par ex., en augmentant les facteurs de retraite anticipée notée au tableau 19.1). Ces types de mesures réduiraient également les prestations de retraite futures accumulées, et ainsi la croissance des charges de retraite.

Recommandation 19-9 : Le gouvernement devrait accélérer ses travaux sur la structure des pensions de retraite du secteur public et faire de la maîtrise de la croissance du coût des prestations une part importante de la stratégie de négociation de la rémunération au sein du secteur parapublic.

Gains d'efficience au sein du secteur parapublic

La plupart des hôpitaux, collèges, municipalités et conseils scolaires constituent des employeurs distincts qui cotisent cependant à un régime de retraite commun. En comparaison, la majeure partie du reste du secteur parapublic, notamment le secteur universitaire (comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 7, Éducation postsecondaire) et le secteur de l'énergie, présente une structure de régimes de retraite très fragmentée, où il existe plus de régimes que d'établissements. Ces régimes varient fortement sur le plan de leur taille et des avantages offerts, ainsi que sur celui des cotisations versées par les employeurs et les participants.

Cette structure fragmentée laisse entendre que, du fait de leur taille, certains établissements ne bénéficient peut-être pas des économies d'échelle qu'une centralisation de cette fonction permettrait de réaliser. La consolidation des processus et pratiques administratifs, notamment la mise en commun d'actifs aux fins de placement, pourrait entraîner des économies. Grâce à une approche consolidée, les fonctions administratives de la gestion journalière et de la gestion des placements seraient prises en charge par une autre entité, et chaque employeur et promoteur demeurerait l'administrateur légal de son ou de ses régimes, conserverait ses responsabilités fiduciaires et déterminerait les avantages offerts.

Recommandation 19-10 : La province devrait examiner les possibilités de réaliser des économies et un meilleur rendement du capital investi grâce à la consolidation des fonctions administratives et de la mise en commun des régimes de retraite à l'échelle du secteur parapublic.

Transparence

Les pensions de retraite sont une forme de rémunération différée et sont trop souvent considérées séparément du salaire et d'autres avantages plus immédiats. Dans le chapitre 15, Relations de travail et rémunération, nous discutons de la nécessité d'élargir la perspective sur la rémunération du secteur public pour la rendre plus inclusive. Les prestations de retraite et leur coût doivent faire partie de cette équation. Pour ce faire, le coût des prestations de retraite du secteur public qui est assumé par le contribuable doit être plus transparent.

Comme nous l'avons noté précédemment, à l'heure actuelle la seule manière de dresser un portrait complet des charges de retraite au sein du secteur public consiste à compiler différentes lignes et notes dans les états financiers du gouvernement. Rendre ces charges plus transparentes aidera le gouvernement à établir une stratégie de rémunération plus complète. Cela contribuera également à faire des comparaisons entre les secteurs, notamment le secteur privé.

Recommandation 19-11 : Le gouvernement doit clarifier, tant sur le plan de la conception que celui de son ampleur, le coût des régimes de retraite du secteur public dans les Comptes publics et d'autres états financiers, notamment le budget.

Risques environnementaux

Aux termes de la *Loi sur la protection de l'environnement*, la province a « droit à l'indemnisation » pour les pertes ou les dommages découlant directement d'un déversement de substances dangereuses et pour tous les autres coûts et charges raisonnables assumés durant une opération de dépollution. Cependant, comme cela a été évoqué au chapitre 13, Environnement et richesses naturelles, des difficultés peuvent survenir dans des situations où le propriétaire d'un site contaminé n'est plus solvable, n'existe plus ou ne possède pas les fonds nécessaires pour dépolluer. Bien que la province puisse tenter des poursuites judiciaires pour s'assurer que le pollueur paie pour l'assainissement environnemental, la plupart du temps la province se retrouve aux prises avec la responsabilité de la dépollution et des coûts afférents.

Recommandation 19-12 : Afin de mieux protéger la province contre les coûts de l'assainissement environnemental, nous recommandons de rajuster le cadre législatif actuel afin de mettre un accent accru sur le principe de la responsabilité financière des pollueurs.

Les autres options comprennent l'introduction d'un programme comme Superfund, qui est en place aux États-Unis, lequel prévoit que le gouvernement fédéral a le pouvoir de dépolluer les sites de gestion des déchets dangereux non contrôlés du pays.

Risques pour l'Ontario posés par le gouvernement fédéral

Dans certains domaines de compétence, les gouvernements fédéral et provincial travaillent de concert pour offrir des services aux Ontariennes et Ontariens, mais en sa qualité d'entité infranationale, l'Ontario fait constamment face au risque que le gouvernement fédéral modifie ses politiques. De tels changements de politique peuvent entraver à la fois la planification financière et les services publics provinciaux. Par conséquent, il convient de prendre des mesures contre les modifications imprévues.

Des négociations pour établir une entente de libre-échange exhaustive avec l'Union européenne (UE) sont en cours et l'issue de ces négociations pourrait avoir une incidence considérable sur le coût des médicaments sur ordonnance en Ontario. L'harmonisation possible des règles sur les brevets avec l'UE pourrait s'avérer très coûteuse pour l'Ontario puisque l'arrivée sur le marché des médicaments génériques serait retardée. Si les trois propositions de l'UE en matière de propriété intellectuelle étaient retenues, certaines estimations laissent croire qu'elles pourraient coûter jusqu'à 1,2 milliard de dollars par année aux Ontariennes et Ontariens (551 millions de dollars pour le gouvernement de l'Ontario et 672 millions de dollars pour le secteur privé)³, ce qui ferait plus qu'annuler les économies réalisées grâce aux récentes réformes du régime de médicaments apportées par le gouvernement. La province devrait travailler avec le gouvernement fédéral pour s'assurer qu'une éventuelle entente de libre-échange Canada-Union européenne ne mine pas les efforts de l'Ontario d'augmenter l'emploi de médicaments génériques.

L'Ontario et le gouvernement fédéral ont une assiette fiscale commune pour le revenu des particuliers afin de faciliter le processus de déclaration de revenus. Cette assiette fiscale commune pourrait entraîner des coûts importants pour l'Ontario à l'avenir, étant donné que l'Ontario applique généralement toute modification fiscale proposée par le gouvernement fédéral afin de maintenir la similarité des régimes. Par exemple, le gouvernement fédéral a proposé d'élargir le fractionnement des revenus et de doubler la limite annuelle actuelle des contributions aux comptes d'épargne libre d'impôt. À elles seules, ces deux propositions pourraient entraîner une diminution annuelle des revenus de 1,3 milliard de dollars pour l'Ontario.

Comme cela est exposé plus en détail dans la section sur les relations fédérales-provinciales du chapitre 20, Relations intergouvernementales, les changements apportés au Transfert canadien en matière de santé (TCS) à compter de 2017-2018 pourraient coûter à l'Ontario environ 239 millions de dollars par année selon les prévisions actuelles, mais pourraient atteindre quelque 421 millions de dollars si la croissance du PIB diminue pour se situer au seuil de 3 %. Ces réductions augmenteraient au fil du temps. D'ici 2023-2024, les fonds versés à l'Ontario au titre du TCS pourraient être de 2,3 à 3,8 milliards de dollars plus bas que ceux accordés selon la formule actuelle. Comme nous l'évoquons dans le chapitre 5, Santé, les coûts à long terme des soins de santé ont tendance à augmenter plus rapidement que le PIB nominal. En liant les transferts fédéraux en santé à la croissance du PIB, il est presque inévitable qu'au fil du temps, la contribution du gouvernement fédéral aux dépenses totales en santé continue à diminuer.

³ Paul Grootendorst et Aidan Hollis, *The Canada-European Union Comprehensive Economic & Trade Agreement: An Economic Impact Assessment of Proposed Pharmaceutical Intellectual Property Provisions*, Association canadienne du médicament générique, 2001.

Au Canada, la responsabilité du *Code criminel* incombe au gouvernement fédéral, tandis que la responsabilité de la mise en oeuvre incombe principalement aux provinces. Comme nous l'indiquons dans le chapitre 14, Secteur de la justice, et le chapitre 20, Relations intergouvernementales, le projet de loi récent sur le crime sollicitera davantage les tribunaux et le système correctionnel provinciaux, ce qui ajoutera au fardeau financier des provinces étant donné que le gouvernement fédéral n'a pas encore reconnu les coûts supplémentaires qu'entraînera ce projet de loi ni offert de soutien à cet égard. Le gouvernement provincial prévoit que la population carcérale augmentera d'un nombre se situant entre 1 265 et 1 530 prisonniers en 2015-2016 en raison du projet de loi C-10. L'estimation la moins élevée de l'incidence du projet de loi fédéral sur le crime sera une augmentation annuelle constante des budgets de fonctionnement de 22 à 26 millions de dollars par année une fois qu'il sera pleinement mis en oeuvre. Dans le pire cas, la province pourrait être contrainte de faire construire un centre de détention de 1 000 places pour faire face à la hausse du nombre de prisonniers. L'estimation du coût d'immobilisations d'un nouveau centre est de 900 millions de dollars, auxquels s'ajoutent des coûts de fonctionnement courants de 60 millions de dollars par année.

Recommandation 19-13 : Collaborer avec le gouvernement fédéral afin d'atténuer les risques pour le cadre financier de l'Ontario découlant des modifications des politiques fédérales. Les risques immédiats connus comprennent l'entente de libre-échange Canada-Union européenne faisant actuellement l'objet de négociations, les modifications proposées à l'impôt sur le revenu des particuliers et le projet de loi omnibus sur le crime (C-10).

Logement social

Les municipalités ontariennes offrent des services de logement social et abordable⁴. Cependant, l'Ontario est responsable de l'établissement des règles et des normes, en transmettant les deniers fédéraux aux municipalités et en finançant directement divers programmes de logement et de soutien connexe. En Ontario, une grande part des logements sociaux ont été construits il y a plus de 30 ans, et par conséquent, il est nécessaire d'investir aujourd'hui dans des travaux de réparation et de rénovation. En outre, la population de l'Ontario continue de croître et de vieillir, ce qui nécessite des logements abordables spécialisés. En juillet 2011, la province a conclu avec le gouvernement fédéral une entente bilatérale de trois ans d'investissement dans le logement abordable. L'entente prévoit une somme de 480,6 millions de dollars, partagée à parts égales entre les gouvernements fédéral et provincial, afin de financer la construction ou la réparation d'environ 6 000 logements abordables. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral ne s'est engagé à rien d'autre au-delà de cette entente. L'absence d'une entente avec le gouvernement fédéral en matière de logement abordable aurait une incidence sur les deux programmes d'immobilisations (réparation et construction), ainsi que sur les programmes d'exploitation (supplément au loyer).

Recommandation 19-14 : L'Ontario devrait négocier avec le gouvernement fédéral afin qu'il s'engage à mettre en oeuvre un cadre national de soutien au logement qui comprendrait un financement fédéral adéquat, stable ainsi qu'à long terme et encouragerait ses partenaires et intervenants en matière de logement, notamment les administrations municipales, à collaborer avec le gouvernement fédéral afin d'obtenir cet engagement.

Risques pour l'Ontario liés au secteur municipal

Comme pour la responsabilité de la prestation des services partagée par les gouvernements fédéral et provincial, la province collabore avec le secteur municipal afin d'offrir des services aux Ontariennes et Ontariens. Comme nous l'avons indiqué à plusieurs endroits dans le présent rapport, il existe des cas où les trois ordres de gouvernement sont responsables de la prestation des services publics. Bien que la province et ses municipalités doivent continuer d'approfondir leurs partenariats en matière de financement et de prestation des services, dans certains cas, la province pourrait être tenue responsable en cas de défaut de paiement par une municipalité de l'Ontario.

⁴ Le logement social est également connu sous le nom « d'aide au logement ». Ces termes désignent des logements où les locataires reçoivent une aide du gouvernement et paient soit un loyer au bas de la fourchette des prix sur le marché, soit un loyer adapté au revenu. Le logement abordable désigne généralement des habitations locatives pour les familles à faible revenu qui ne sont pas subventionnées, mais qui paient un loyer inférieur au coût du marché.

Infrastructure municipale

Environ 40 % de l'infrastructure publique en Ontario appartient aux 444 municipalités de la province. Les actifs comprennent les routes et les ponts, les infrastructures d'aqueduc et d'égouts, les réseaux de transport en commun, le logement social et abordable, les installations de gestion des déchets solides, les édifices publics, l'infrastructure de protection de la nature et les biens-fonds. Depuis les années 1950, la part de l'infrastructure publique relevant des municipalités a connu une augmentation considérable.

Les municipalités ont la responsabilité d'entretenir leur infrastructure, et cette responsabilité est clairement définie dans les politiques qui les régissent. La province est également tenue d'aider à assurer la sécurité et la viabilité de l'infrastructure municipale. La province accomplit ce mandat par l'entremise d'une gamme d'instruments de politique (par ex., des normes et des inspections) ainsi que des programmes de financement qui appuient les priorités en matière d'infrastructure municipale. Malgré ces efforts, les ordres de gouvernement supérieurs sont sollicités sans cesse afin d'assurer des investissements adéquats dans l'infrastructure municipale.

Ces dernières années, de nombreux efforts ont été déployés afin de quantifier les besoins en investissements dans l'infrastructure municipale et de mettre au point des politiques et des programmes de financement pour y répondre. Bien que les politiques aient, à juste titre, porté sur des enjeux précis (comme la salubrité de l'eau potable), il est nécessaire de rédiger un plan plus complet qui oriente la province, les municipalités et le gouvernement fédéral dans la même direction alors qu'on s'efforce de trouver une solution au problème constant du sous-investissement dans ce secteur. Bien qu'il fasse probablement partie de la solution, cet enjeu ne peut pas uniquement être réglé par le financement. Des réformes plus fondamentales sont nécessaires pour que l'assise du secteur soit viable.

La planification de la gestion des actifs pour l'infrastructure municipale doit être exhaustive et réalisée par l'entremise d'un guichet unique provincial. Des infrastructures mal entretenues entraînent des services de mauvaise qualité, sont plus coûteuses à entretenir et peuvent augmenter les risques pour la santé et la sécurité en cas de bris. Le processus de gestion des actifs offre les renseignements nécessaires pour prendre des décisions stratégiques sur les investissements dans l'entretien, la réhabilitation et le remplacement d'actifs. Cet outil aide à optimiser la prestation des services, à réduire les risques et à offrir des services plus efficacement. Tandis que de nombreuses municipalités pratiquent la gestion des actifs, il n'existe pas de normes établies concernant la manière d'exercer cette gestion. Certaines municipalités ont des plans de gestion des actifs détaillés, tandis que d'autres n'en ont pas. Dans le chapitre 12, Infrastructure, biens immobiliers et électricité, nous recommandons d'insister davantage sur l'augmentation de la valeur des actifs existants dans les exigences en matière de présentation de rapport du plan de gestion des actifs que ce qui est actuellement proposé dans le Plan d'infrastructure à long terme (PILT).

À titre de point de départ, un plan efficace comporterait un ensemble de principes guidant les investissements et politiques futurs. Des exemples de principes comprennent les suivants :

-
- La reconnaissance que des infrastructures sécuritaires et viables constituent une priorité partagée par tous les ordres de gouvernement;
 - Les municipalités sont les intendantes de leur propre infrastructure;
 - Des plans complets de gestion des actifs doivent guider les décisions d'investissement;
 - Les questions de santé et de sécurité sont les principales priorités;
 - Les petites collectivités font face à des enjeux uniques qui nécessitent des solutions adaptées.

Pour que ces travaux soient significatifs, une gamme de questions épineuses doivent être dégagées, discutées et résolues par l'entremise de politiques et de programmes nouveaux ou modifiés.

Par exemple :

- Les municipalités utilisent-elles efficacement la gamme d'outils de génération de revenu, de financement et d'organisation à laquelle elles ont accès;
- Comment une démarche à guichet unique en matière de gestion des actifs (dans le cadre de laquelle un plan satisfait à une gamme de besoins provinciaux) peut-elle être mise en oeuvre;
- La manière dont la province a financé l'infrastructure municipale produit-elle les meilleurs résultats possibles;
- Un financement « stable et prévisible » (comme le demande le secteur municipal) constitue-t-il une bonne solution ou perpétuera-t-il le problème;
- Quel rôle le secteur privé devrait-il jouer dans tous les aspects de l'infrastructure municipale (« aucun rôle » ne représentant pas une approche viable);
- Comment les subventions peuvent-elles être utilisées comme encouragement pour atteindre la viabilité financière;
- Les collectivités de petite taille ou économiquement désavantagées devraient-elles recevoir un financement fondé sur un droit pour les infrastructures?

Le moment est opportun de faire le bilan de la démarche actuelle en matière d'infrastructure municipale afin d'apporter toute amélioration des politiques qui s'avérera nécessaire et de préparer un plan qui sera en cours de mise en oeuvre lorsque le temps sera venu de passer aux prochaines périodes de financement des infrastructures. Même si le processus prend quelques années, il permettra de veiller à ce que l'ensemble du financement et des politiques élaborés au fil du temps portent sur les priorités les plus immédiates, lesquelles ont été déterminées dans le cadre de plans de gestion des actifs robustes. En outre, il permettra à la province de négocier plus fermement avec le gouvernement fédéral sur les priorités touchant l'infrastructure municipale et de faire en sorte de satisfaire aux besoins les plus critiques.

Jeux panaméricains et parapanaméricains

À l'été 2015, Toronto et la région du Golden Horseshoe seront l'hôte des Jeux panaméricains et parapanaméricains 2015. Le budget des Jeux est d'environ 1,4 milliard de dollars et la province y contribue 500 millions de dollars.

La province est garante du déficit des Jeux et à ce titre, elle est responsable de tout dépassement de coûts au-delà du budget approuvé de 1,4 milliard de dollars. À titre de garante du déficit, la province a fortement intérêt à s'assurer que des mesures appropriées sont en place afin d'atténuer les risques menaçant le plan d'affaires et que le budget ne dépasse pas les sommes prévues dans l'enveloppe financière. L'approbation de la province est exigée si des aspects majeurs des dépenses liées aux Jeux panaméricains (c'est-à-dire l'exploitation des installations, le transport et les services de communication) augmentent de 5 % ou de 5 millions de dollars. En plus de s'assurer que des freins et contrepoids sont en place pour repérer d'éventuelles hausses des dépenses, la province doit également veiller à exiger des comptes des parties prenantes pour tout dépassement au chapitre des dépenses.

Recommandation 19-15 : Travailler avec le secteur municipal afin d'atténuer les risques pour le cadre financier de l'Ontario en s'assurant que les engagements sont respectés. Les risques connus au moment d'écrire ces lignes sont les dépassements de coûts potentiels découlant des travaux d'infrastructure municipale et les Jeux panaméricains.

Risques inconnus

Il serait naïf de croire que les sept années de 2010-2011 à 2017-2018 se dérouleront exactement comme l'a prévu le gouvernement ou la Commission, particulièrement à la lumière des incertitudes généralisées qui continuent actuellement de peser sur l'économie mondiale et son système financier. Comme la province poursuit ses efforts pour retrouver l'équilibre budgétaire, bon nombre des risques déjà évoqués pourraient certainement survenir. Pour que la province de l'Ontario continue d'atteindre ses objectifs financiers, les fonds de prévoyance devront être pourvus de sommes suffisantes. En cette époque où les facteurs politiques, environnementaux, économiques et technologiques changent constamment, le plan financier doit également tenir compte des événements imprévus et doit également prévoir des fonds de prévoyance et des plans de réduction des impacts pour les risques inconnus.

Dans le cadre de cette approche, une réserve pour éventualités adéquate doit être incluse afin d'offrir une protection contre les erreurs de projections. La taille de cette réserve pour éventualités doit augmenter au fil du temps, tandis que l'horizon des projections budgétaires est repoussé plus loin dans le futur, afin d'offrir au gouvernement un degré de latitude suffisant pour surmonter les risques généraux qui surviendront.

De plus, compte tenu des contraintes sévères qui seront imposées aux budgets de fonctionnement ministériels, une réserve de fonctionnement centrale doit être maintenue, dont les fonds peuvent uniquement être mobilisés par le truchement d'un processus impliquant le Conseil des ministres et le Conseil du Trésor. Cette réserve de fonctionnement sera utilisée dans les cas où la santé et la sécurité pourraient être compromises ou les services aux personnes les plus vulnérables pourraient être en péril. Les réserves de fonctionnement et de prévoyance seront utilisées pour résoudre les risques inconnus qui surviendront.

Pour les risques connus, la province devrait concevoir une stratégie explicite afin de s'y préparer. Dans le cadre des processus d'établissement des budgets, il convient d'apporter un grand soin pour repérer tous les risques connus ayant une importante incidence financière, et d'établir une stratégie afin d'atténuer ces risques à l'avenir dans le but d'augmenter les chances d'atteindre les objectifs financiers déterminés par le gouvernement.

Loi de 1999 sur la protection des contribuables

Dans le présent rapport, nous avons établi un plan fondé en grande partie sur la limitation des dépenses afin que la province retrouve l'équilibre budgétaire en 2017-2018. Le cadre politique que nous recommandons devrait permettre à la province de maintenir l'équilibre budgétaire au-delà de cette date. Cependant, nous avons souligné de nombreux risques pesant sur l'environnement économique et financier qui pourraient faire dérailler le plan financier. La province nécessite autant de souplesse que possible pour être en mesure de répondre à une telle éventualité. Cette réponse peut être adaptée précisément au risque particulier qui surviendra ou elle pourra nécessiter de plus amples rajustements des dépenses et des revenus. Il n'existe aucune contrainte d'importance quant à la capacité du gouvernement de gérer ses dépenses. Cependant, nous croyons que la plupart reconnaîtront qu'il serait extrêmement difficile de faire passer la croissance des dépenses de programme sous la barre du taux annuel de 0,8 % que nous avons indiqué dans ce rapport. Par conséquent, des événements imprévus pourraient nécessiter un renforcement des revenus. La *Loi de 1999 sur la protection des contribuables* entrave considérablement la capacité du gouvernement de prendre des décisions en matière de revenus en raison de ses conditions contraignantes sur l'augmentation des impôts ou l'instauration d'une nouvelle taxe. Cela ne signifie pas qu'il faille prendre les augmentations d'impôts ou des taxes à la légère. Nonobstant la *Loi de 1999 sur la protection des contribuables*, il est d'ailleurs peu probable qu'un gouvernement l'oserait, compte tenu de la pression exercée par les contribuables. De plus, l'application des principes de transparence, d'efficience et d'équité que nous analysons dans le présent rapport rehausserait les critères auxquels les contribuables obligeraient les gouvernements de satisfaire avant d'augmenter les impôts ou les taxes à l'avenir. Bref, il devrait être possible de continuer d'utiliser les impôts et les taxes comme des outils afin de régler les contraintes financières sans faire en sorte que le public perde confiance que les impôts et taxes ne seront pas haussés pour des raisons injustifiables.

Recommandation 19-16 : Modifier ou éliminer la *Loi de 1999 sur la protection des contribuables* afin qu'il soit possible d'utiliser les dépenses ainsi que les impôts et les taxes selon les besoins afin d'écarter les menaces pesant sur l'équilibre financier.

Chapitre 20 : Relations intergouvernementales

La Constitution canadienne établit une répartition générale des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les administrations municipales, quant à elles, sont issues des lois adoptées par les provinces et les territoires. Aujourd'hui, ces trois ordres de gouvernement sont responsables de la prestation de services à la population de l'Ontario. Toutefois, dans les faits, la répartition de ces services n'est pas claire et a changé plusieurs fois dans de nombreux domaines. Lors de notre étude, nous avons constaté que deux ordres et, dans bien des cas, les trois ordres de gouvernement s'occupent de l'élaboration des politiques et de la prestation des services. Nous avons souvent constaté que des objectifs ne sont pas cohérents et que des activités ne sont pas coordonnées par les gouvernements, de sorte que les services offerts à la population de l'Ontario ne sont pas dispensés de façon optimale. Dans certains cas, nous avons trouvé des moyens assez simples pour tous les ordres de gouvernement de mieux coordonner leurs activités. Dans d'autres cas, nous croyons qu'une répartition plus claire, voire différente, des responsabilités serait préférable aux efforts et aux coûts supplémentaires que nécessite la coordination, car il arrive souvent que les ressources requises pour une meilleure coordination constituent une perte sèche.

Les relations intergouvernementales ont une incidence majeure sur les résultats financiers du gouvernement provincial, qui subissent des pressions de part et d'autre. Les politiques fédérales en matière d'impôt et de dépenses ont pour effet d'exercer une ponction sur l'économie de la province, de sorte que le gouvernement de l'Ontario a moins de ressources à sa disposition pour dispenser les services que la population demande et qu'elle mérite de recevoir. Parallèlement, les fonds versés aux municipalités par le gouvernement de l'Ontario sont un des postes de dépenses affichant la croissance la plus rapide. Même si, selon notre scénario de statu quo, cette croissance ralentit, elle continuera d'augmenter plus rapidement que celle que nous visons pour les dépenses de programmes globales.

Dans le présent chapitre, nous discutons des relations intergouvernementales de l'Ontario dans deux sections portant sur les relations fédérales-provinciales et les relations provinciales-municipales.

Relations fédérales-provinciales

Introduction : Contexte fédéral-provincial

Le défi économique

Malgré les dommages causés par la récente récession mondiale, l'Ontario continue de jouer dans la cour des grands au sein de la fédération. Sur une base nette, le gouvernement fédéral prélève constamment de vastes sommes dans la province et les redistribue ailleurs au pays. Il serait déjà difficile pour la province de prospérer au sein d'une économie mondiale où la concurrence est de plus en plus forte même s'il pouvait compter sur toutes ses ressources.

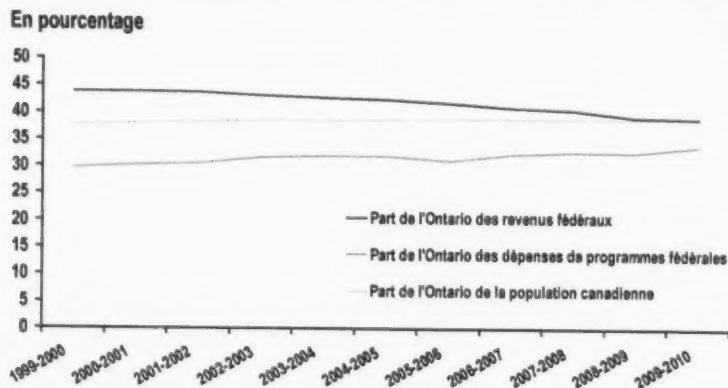
On peut évaluer la sortie nette de fonds hors de l'Ontario en comparant les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral dans la province, d'une part, et le poids démographique de l'Ontario, d'autre part. En 2009-2010, la contribution de la population ontarienne représentait environ 39 % des revenus fédéraux. Cette contribution semble équitable puisque les Ontariennes et Ontariens représentent 39 % de la population canadienne. L'Ontario ne peut espérer obtenir mieux que la parité de nos jours. Il y a 10 ans, lorsqu'ils représentaient 37,8 % de la population canadienne, les Ontariennes et Ontariens fournissaient 43,8 % des revenus fédéraux. Cette baisse graduelle est attribuable à l'érosion de l'avantage économique de l'Ontario par rapport aux autres provinces canadiennes et à l'absence de dispositions provinciales dans le régime fiscal fédéral.

L'écart est plus grand du côté des dépenses. Même si la population de l'Ontario représente 39 % de la population canadienne, seulement 34 % des dépenses de programmes fédérales, sous forme de services et de transferts, ont été faites dans la province en 2009-2010. Là encore, cet écart est le plus faible depuis 1999-2000. Il s'explique lui aussi par l'érosion de l'avantage économique de l'Ontario.

Ce régime de revenus et de dépenses par habitant a pour résultat net un montant d'environ 12,3 milliards de dollars, soit 2,1 % du PIB de l'Ontario en 2009¹. Ces ressources auraient été mises à la disposition de l'Ontario si l'écart net par habitant au titre des dépenses fédérales n'existait pas dans la province.

¹ Les calculs reposent sur les données provenant des comptes nationaux et provinciaux de 2009.

GRAPHIQUE 20.1 Part de l'Ontario des dépenses et des revenus fédéraux, et de la population canadienne



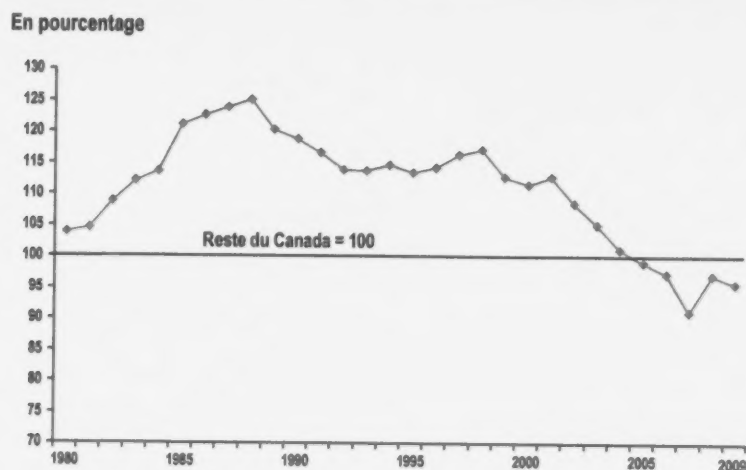
Nota : Les dépenses de programmes et les revenus fédéraux ont été redressés pour y inclure l'abattement d'impôt du Québec. Les taxes d'accise ont été redressées et réparties par habitant.

Sources : Les parts de la contribution aux revenus fédéraux et des dépenses de programmes fédérales reposent sur les données des Comptes économiques provinciaux de Statistique Canada, redressées tel que décrit ci-après. Les données sur l'équilibre budgétaire fédéral proviennent des budgets et des comptes publics fédéraux. Les données démographiques proviennent de Statistique Canada.

Une autre façon d'illustrer ce phénomène consiste à déconstruire l'excédent (ou le déficit) budgétaire canadien. En 2009-2010, le gouvernement fédéral a affiché un déficit de 55,6 milliards de dollars. Autrement dit, le gouvernement fédéral a dépensé 55,6 milliards de dollars de plus pour les services et les transferts à l'échelle du pays et pour payer les frais d'intérêt sur la dette publique que ce qu'il a perçu auprès des provinces et des territoires. Toutefois, sachant que la population de l'Ontario a fourni 39 % des revenus fédéraux, mais n'a bénéficié que de 34 % des dépenses fédérales, nous constatons que l'Ontario n'a reçu que 9,2 milliards de dollars de l'excédent de dépenses de 55,6 milliards de dollars². Cela représente 12,3 milliards de dollars de moins qu'une part équitable par habitant (le même résultat que celui obtenu à l'aide de la méthode précédente), soit 2,1 % du PIB de l'Ontario en 2009. Récemment, cet écart a dépassé les 20 milliards de dollars, un chiffre stupéfiant compte tenu du fait que la population de l'Ontario s'attend à ce que son gouvernement provincial fournisse des services publics d'excellente qualité permettant à la province de soutenir la concurrence mondiale. Par exemple, de 1999-2000 à 2005-2006, l'écart de financement fédéral en Ontario par rapport à la part équitable par habitant de la province s'établissait en moyenne à 19,1 milliards de dollars, soit 4,0 % du PIB de l'Ontario.

² Selon des revenus fédéraux de 86,4 milliards de dollars, des dépenses de programmes de 84,3 milliards de dollars et l'intérêt sur la dette publique de 11,4 milliards de dollars.

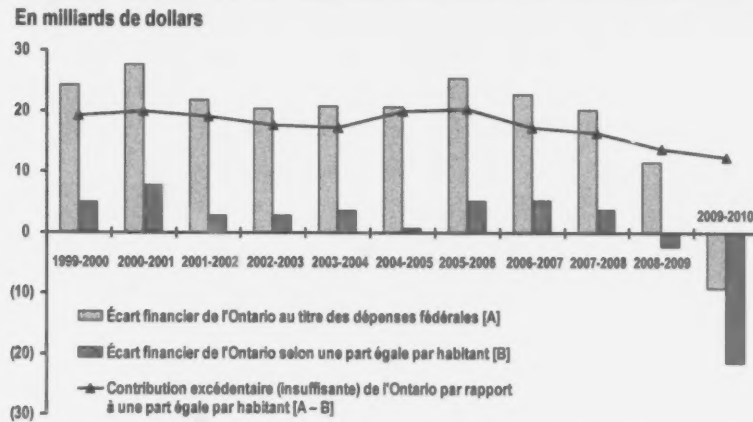
**GRAPHIQUE 20.2 PIB nominal par habitant,
l'Ontario et le reste du Canada**



Sources : Comptes nationaux et Comptes économiques de l'Ontario.

Il est normal qu'il y ait une certaine disparité lorsque l'Ontario jouit d'un avantage économique comparable à celui des autres provinces. Par exemple, des régimes fiscaux progressifs auront tendance à aller chercher davantage de revenus par habitant dans les provinces plus riches. Or, ce n'est plus le cas pour l'Ontario, dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale depuis 2006, ce qui témoigne clairement de la structure incohérente du fédéralisme fiscal canadien³.

³ Les calculs reposent sur les données de 2010 de Statistique Canada concernant la population et le PIB de la province.

GRAPHIQUE 20.3 Écart financier de l'Ontario¹


¹ Comparaison de l'écart financier de l'Ontario au titre des dépenses fédérales et de la part de l'Ontario de l'écart financier fédéral sur une base égale par habitant.

Nota : Les dépenses de programmes et les revenus fédéraux ont été redressés pour y inclure l'abattement d'impôt du Québec. Les taxes d'accise ont été redressées et réparties par habitant.

Sources : Comptes nationaux et Comptes économiques de l'Ontario.

Transferts fédéraux-provinciaux

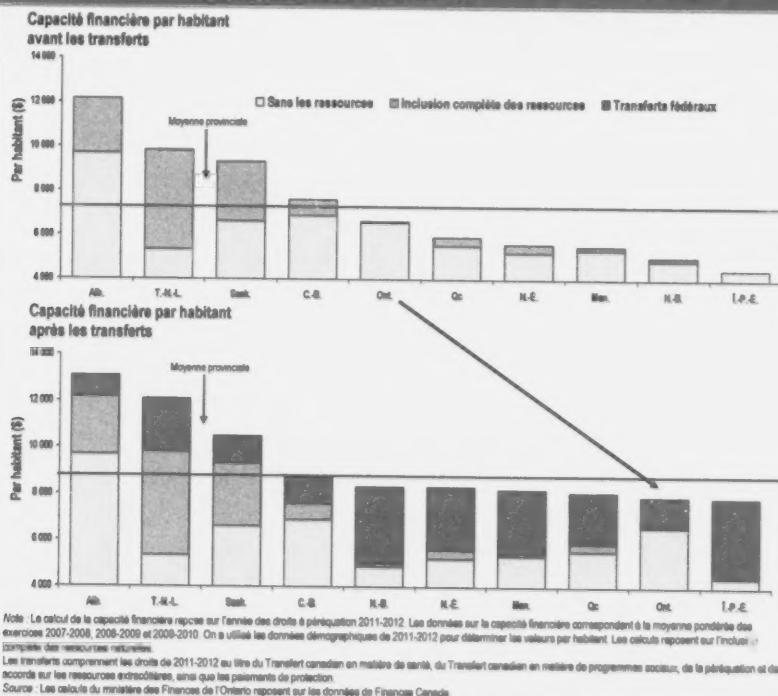
Les trois principaux programmes de transferts fédéraux – le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et la péréquation – ont vu le jour à une époque révolue. La péréquation, qui a été instituée dans la loi de 1957 sur l'entente fédérale-provinciale en matière de partage fiscal, a été enchâssée en tant que principe dans la Constitution canadienne lors de son rapatriement en 1982. Le TCS et le TCPS sont directement liés au financement des programmes établis et au Régime d'assistance publique du Canada, qui ont été instaurés en 1977 et en 1962 respectivement.

La concurrence économique mondiale était moins forte à l'époque qu'elle ne l'est aujourd'hui. Les échanges commerciaux entre les provinces étaient plus importants, notamment parce que les tarifs étaient beaucoup plus élevés. Par conséquent, la redistribution de la richesse effectuée par le gouvernement fédéral tendait à favoriser l'Ontario, justifiant ainsi la distribution de la richesse entre les provinces. Comme les obstacles au commerce international ont été éliminés à la fin du XX^e siècle, toutes les provinces, y compris l'Ontario, doivent soutenir une concurrence beaucoup plus forte. De plus, les échanges commerciaux des provinces sont beaucoup plus axés sur le marché international. La redistribution de la richesse fait donc en sorte que l'Ontario dispose de moins en moins de ressources pour soutenir la concurrence mondiale.

Il y a d'autres complications. Les prix des produits de base sont demeurés élevés ces dernières années, ce qui a contribué non seulement à la croissance économique vigoureuse de l'Alberta et de la Saskatchewan, mais également à la croissance économique relativement faible en Ontario. Ces prix élevés ont également entraîné une appréciation du dollar canadien, ce qui a haussé le coût des biens et des services ontariens sur les marchés internationaux. La grave récession et la reprise décevante aux États-Unis sont d'autres facteurs clés ayant contribué à la détérioration de la situation économique de l'Ontario. Conjugués aux modifications apportées à la formule de péréquation, ces facteurs ont fait en sorte que l'Ontario reçoit des paiements de péréquation depuis 2009-2010.

Bien que la province reçoive des paiements de péréquation, les Ontariennes et Ontariens continuent de contribuer davantage au programme que ce qu'ils en reçoivent. Cette situation met en lumière le problème que posent les arrangements au sein de la fédération. En effet, d'autres provinces bénéficient de façon disproportionnée des transferts fédéraux, et la population de l'Ontario en paie le coût. Par exemple, l'Ontario se classe au 5^e rang parmi les provinces pour ce qui est de la capacité de générer des revenus⁴, mais est en avant-dernière position quand on tient compte des transferts fédéraux, devant l'Île-du-Prince-Édouard.

GRAPHIQUE 20.4 La capacité financière de l'Ontario passe du 5^e rang en 2011-2012 au 9^e rang après les transferts fédéraux



⁴ La capacité de générer des revenus, généralement appelée capacité fiscale, renvoie aux revenus qu'une province pourrait percevoir si ses taux d'imposition équivalaient à la moyenne des taux d'imposition nationaux.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a imposé récemment des changements au TCS qui auront une incidence négative sur l'Ontario. L'engagement qu'il a pris récemment d'effectuer un transfert de fonds fondé sur la population en 2014 sans élargir la portée du mécanisme de financement actuel entraînera une perte annuelle de 400 millions de dollars pour l'Ontario par rapport au montant prévu par la formule actuelle. Le fait que la croissance future du TCS sera liée à la production économique nationale nominale à compter de 2017 ne fera que réduire les paiements encore plus (on trouvera des précisions à ce sujet plus loin dans le présent chapitre). Mis à part les principaux transferts, le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé à renouveler les autres transferts qui viennent à expiration au titre de l'infrastructure et de la formation liée au marché du travail. Or, ces transferts soutiennent des services publics essentiels.

Espace politique commun

Bien que la Constitution canadienne établisse des responsabilités précises pour les différents ordres de gouvernement, il y a des chevauchements. Par exemple, la Constitution précise que les gouvernements fédéral et provinciaux jouent un rôle dans les secteurs de la sécurité publique et de l'agriculture. Dans d'autres secteurs, des enjeux contemporains qui transcendent la répartition constitutionnelle des rôles et des responsabilités effectuée au XIX^e siècle ont obligé les gouvernements à unir leurs efforts.

Cette collaboration a débouché sur un grand nombre de réalisations, y compris l'établissement du régime d'assurance-maladie universel, l'expansion des services sociaux et la réforme du régime fiscal, mais a aussi créé des défis. En raison de cet espace politique commun, il arrive que les mesures du gouvernement fédéral perturbent la planification financière et les services publics des provinces.

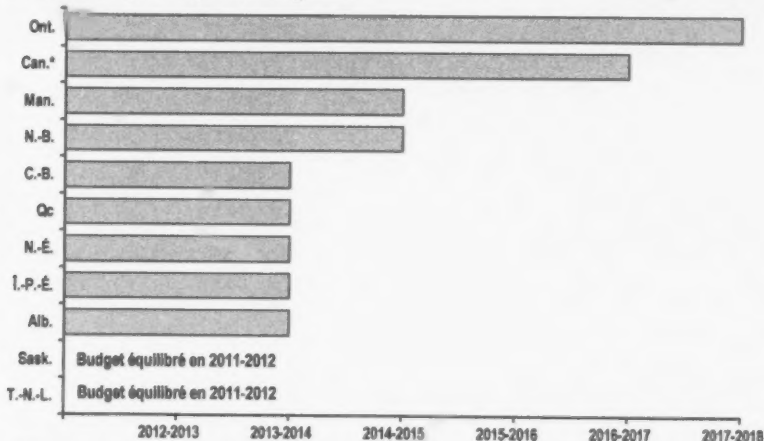
Il faut réformer les services publics et les arrangements financiers afin que l'Ontario puisse relever les défis financiers, économiques et démographiques auxquels il fait face. Toutefois, en raison de cette interdépendance gouvernementale complexe, le gouvernement provincial a besoin de la collaboration du gouvernement fédéral dans beaucoup de secteurs.

Vers une réforme des services publics

La Commission a pour but de formuler des recommandations sur la façon de rétablir l'équilibre budgétaire en Ontario d'ici 2017-2018. La situation de la province n'est pas unique. La plupart des gouvernements du Canada, y compris le gouvernement fédéral, subissent aussi des pressions budgétaires et prennent des mesures en vue d'assurer leur viabilité financière (voir le graphique 20.5). Il est peut-être plus important que jamais que tous les ordres de gouvernement unissent leurs efforts afin de réformer les services publics.

GRAPHIQUE 20.5 Les gouvernements canadiens visent l'équilibre budgétaire

Exercice visé pour l'équilibre budgétaire



*Selon les prévisions financières du gouvernement fédéral, l'équilibre budgétaire sera rétabli en 2016-2017. Si le gouvernement fédéral réalisait les économies de 4 milliards de dollars prévues à l'issue de l'Examen stratégique et fonctionnel, il pourrait équilibrer son budget un an plus tôt. Sources : divers budgets et mises à jour financières.

Il y a deux ordres de gouvernement au Canada qui, bien qu'ils soient indépendants, travaillent de concert pour servir les citoyens. Toutefois, cette collaboration ne devrait pas signifier qu'ils doivent dispenser les mêmes services. Tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux fournissent des services de formation liée au marché du travail et d'établissement des immigrants, ainsi que des services correctionnels. Ces doubles emplois créent un environnement inefficace qui sème la confusion chez les citoyens.

Face aux doubles emplois, la réaction instinctive est souvent d'améliorer la coordination. Dans bien des cas, il s'agit d'une solution appropriée. Toutefois, il faut également envisager des mesures mieux ciblées. La coordination nécessite souvent l'affectation de ressources considérables, qui constitue une perte sèche et qui n'améliore d'aucune façon les résultats du programme ou service en cause. On peut également opter pour une délimitation succincte des responsabilités, qui peut être plus efficace et permettre d'améliorer la reddition de comptes et la transparence. Le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario ne doivent pas hésiter à faire les choix qui s'imposent.

Le monde évolue rapidement. La structure et les arrangements de la fédération canadienne doivent suivre cette évolution. Un Ontario ayant toujours la capacité et la souplesse nécessaires pour soutenir la concurrence mondiale produira des dividendes pour la province et la fédération. Le temps est venu d'adopter un nouveau paradigme fédéral-provincial.

Incidence possible des mesures fédérales sur la situation financière de l'Ontario

Recommandation 20-1 : Amener le gouvernement fédéral à reconnaître que ses mesures créent des risques financiers pour l'Ontario.

En voici des exemples :

- La modification de l'assiette fiscale commune;
- La modification du *Code criminel*;
- La réduction du soutien accordé pour les services d'établissement des immigrants;
- Une hausse des coûts à long terme des services de santé qui sera sans doute supérieure à la hausse du financement fédéral.

Dans certains secteurs, les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent afin de fournir des services aux citoyens. Ce partenariat a mené à de nombreuses réalisations, mais a aussi créé des défis, particulièrement lorsque les mesures prises par le gouvernement fédéral ont une incidence sur la planification financière de la province et la prestation des services publics. Par exemple, au milieu des années 1990, le gouvernement fédéral a réduit considérablement les paiements de transfert affectés aux services de santé et à l'éducation. En 2005, il a mis fin au financement des services de garderie, ce qui a obligé l'Ontario à y affecter davantage de fonds. Enfin, depuis quelque temps, il accorde un financement insuffisant pour les organismes ontariens d'établissement.

TABEAU 20.1 Exemples de mesures fédérales et de leurs effets sur l'Ontario

Mesure fédérale	Effet sur l'Ontario
Réduction des transferts provinciaux au milieu des années 1990	Le gouvernement fédéral a réduit les transferts pour les services de santé, l'éducation postsecondaire et les services sociaux, qui sont passés de 18,8 milliards de dollars en 1993-1994 à 12,5 milliards de dollars en 1997-1998 à l'échelle nationale. Cette réduction draconienne a eu une incidence majeure sur les systèmes de santé et d'éducation des provinces en plus d'exercer des pressions considérables sur leur budget.
Erreur concernant l'impôt sur le revenu commise par le gouvernement fédéral (Rectification d'erreur – T3)	En janvier 2002, le gouvernement fédéral a révélé qu'il avait versé 2,8 milliards de dollars en trop à l'Ontario pour les années d'imposition 1993 à 1999. Bien que d'autres provinces aient également reçu des paiements trop élevés, seul l'Ontario a dû rembourser une partie des fonds versés par erreur, un montant s'élevant à 1,3 milliard de dollars sur 10 ans.
Résiliation de l'Accord de 2005 sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (AAGJE)	En 2006, le gouvernement fédéral a résilié l'AAGJE de 2005 conclu avec les provinces, ce qui a mis en péril 8 500 places de garderie. Dans son budget de 2010, la province a annoncé un investissement annuel de 63,5 millions de dollars pour maintenir ces places.
Financement insuffisant des services d'immigration	Le gouvernement fédéral n'a pas tenu l'engagement qu'il avait pris aux termes de l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration de sorte que l'Ontario a reçu plus de 220 millions de dollars de moins que prévu pour ses services d'établissement des immigrants.
Erreur dans le calcul des droits à péréquation pour 2011-2012	Le gouvernement fédéral a commis une erreur dans le calcul des droits à péréquation pour 2011-2012, ce qui a perturbé la planification financière de la province. Cette erreur est évaluée à 700 millions de dollars sur trois ans.

Source : ministère des Finances de l'Ontario.

Modification de l'assiette fiscale commune

L'Ontario et le gouvernement fédéral utilisent les mêmes assiettes pour l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et la TVH, ce qui simplifie la production des déclarations de revenus. Le gouvernement fédéral a proposé des modifications concernant le fractionnement du revenu et les comptes d'épargne libres d'impôt qui modifieraient l'assiette commune utilisée aux fins de l'impôt sur le revenu des particuliers, car la province apporterait probablement ces modifications afin de maintenir les similitudes avec les règles fédérales. À elles seules, les modifications proposées pourraient réduire les revenus de l'Ontario de 1,3 milliard de dollars par année. De plus, l'Ontario adopte certaines dispositions fiscales fédérales touchant les entreprises, comme l'assiette utilisée aux fins du crédit d'impôt fédéral pour la recherche scientifique et le développement expérimental, dans le but de simplifier le régime fiscal et de réduire le plus possible les frais administratifs et les coûts de conformité. Les modifications apportées à ces mesures fiscales par le gouvernement fédéral ont une incidence sur les entreprises ontariennes et le régime fiscal de la province. Elles devraient être apportées uniquement après consultation de la province.

Modification du *Code criminel* du Canada

Le *Code criminel* relève du gouvernement fédéral, mais sa mise en oeuvre incombe essentiellement aux provinces. Les modifications au *Code criminel* peuvent alourdir la tâche des tribunaux et du système correctionnel de la province et, par conséquent, le fardeau financier des provinces. Par exemple, comme il en est fait mention dans le chapitre 14, Secteur de la justice, on prévoit que les nouvelles mesures législatives visant à sévir contre le crime entraîneront des coûts permanents allant de 22 à 26 millions de dollars par année. De plus, elles risquent de nécessiter la construction d'installations supplémentaires représentant des coûts d'immobilisations évalués à 900 millions de dollars et des coûts de fonctionnement d'environ 60 millions de dollars par année.

Réduction du financement des services de soutien pour les immigrants

En 2005, les gouvernements du Canada et de l'Ontario ont convenu d'accroître le financement des services provinciaux d'établissement pour les immigrants. Toutefois, le gouvernement fédéral a réduit son financement de plus de 220 millions de dollars par rapport au montant qu'il s'était engagé à verser aux termes de l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration (ACOI). La réussite des immigrants pourrait être compromise si ces derniers ne reçoivent pas de services adéquats en matière d'établissement, d'intégration, de formation linguistique et d'aide à l'emploi. Le gouvernement fédéral a informé l'Ontario en 2010 que le financement des organismes ontariens d'établissement serait réduit encore plus, d'un montant de 44 millions de dollars en 2011-2012.

Hausse des coûts des services de santé à long terme sans doute supérieure à la hausse du financement fédéral

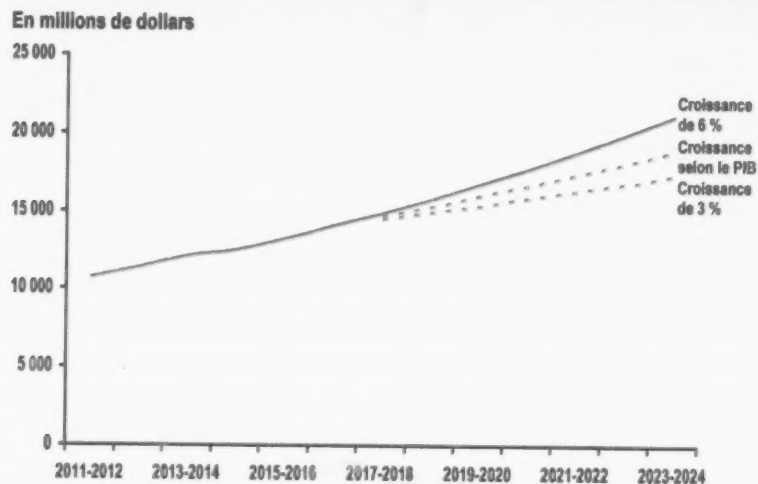
Le TCS et le Fonds pour la réduction des temps d'attente (qui doit lui aussi prendre fin en 2013-2014) sont une source importante de financement pour le système de santé des provinces. Le gouvernement fédéral s'est engagé à maintenir le taux de croissance de 6 % du TCS jusqu'en 2016-2017. Toutefois, à compter de 2017-2018, ce taux de croissance sera lié à une moyenne mobile sur trois ans du taux de croissance du PIB nominal du Canada et un taux plancher de 3 % sera établi. Nous recommandons de limiter la croissance des dépenses de l'Ontario consacrées aux services de santé à un niveau inférieur à ce taux afin d'équilibrer le budget d'ici 2017-2018. Toutefois, il est presque assuré que le taux de croissance des coûts des services de santé à long terme sera supérieur à celui du PIB nominal. Les effets du vieillissement de la population ontarienne sur les coûts des services de santé ne se feront véritablement sentir qu'après l'élimination du taux de croissance de 6 %. De plus, la demande en matière de services de santé considérés en tant que biens de luxe – au sens purement microéconomique – a tendance à augmenter plus rapidement que les revenus. Selon une estimation, une hausse de 4 % du PIB nominal entraîne une augmentation de 6,4 % des coûts des services de santé⁵.

L'adoption d'un taux de croissance fondé sur le PIB ne doit pas être prise à la légère. Selon les prévisions actuelles⁶, le nouveau taux de croissance fondé sur le PIB coûterait à l'Ontario près de 239 millions de dollars en 2017-2018. Ce montant pourrait s'élever à 421 millions de dollars si la croissance du PIB équivalait au taux plancher de 3 %. Ces écarts se creuseront au fil des ans. En 2023-2024, la part de l'Ontario au titre du TCS pourrait être entre 2,3 et 3,8 milliards de dollars inférieure à celle prévue par la formule actuelle. En limitant les fonds versés au titre du TCS à la croissance nominale du PIB, la part minoritaire revenant au gouvernement fédéral du financement des services de santé en Ontario, et dans les autres provinces, risque de diminuer graduellement à long terme. Il faut tenir compte de ce facteur lors de l'élaboration des politiques ontariennes en matière de finances et de santé.

⁵ R.W. Fogel, « Forecasting the Cost of U.S. Healthcare in 2040 », *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, n° 4 (2009), p. 482-488.

⁶ On suppose que les prévisions fédérales de croissance du PIB nominal demeureront de 4,3 % en 2016, tel qu'indiqué dans la *Mise à jour des projections économiques et financières de 2011*.

GRAPHIQUE 20.6 Paiements versés à l'Ontario au titre du TCS selon divers scénarios de croissance



Source : ministère des Finances de l'Ontario.

Négociations d'un accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne

Le résultat des négociations en vue de conclure un accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne pourrait avoir une incidence considérable sur le coût des médicaments sur ordonnance en Ontario. Un des sujets de négociation, l'extension de la protection canadienne des médicaments pharmaceutiques brevetés afin de satisfaire aux normes européennes, pourrait coûter jusqu'à 1,2 milliard de dollars par année aux contribuables ontariens (551 millions de dollars au gouvernement de l'Ontario et 672 millions de dollars au secteur privé), ce qui éliminerait les gains réalisés récemment grâce à la réforme des programmes de médicaments. La province devrait collaborer avec le gouvernement fédéral pour s'assurer que l'accord de libre-échange conclu entre le Canada et l'Union européenne n'empêche pas l'Ontario d'avoir davantage recours aux médicaments génériques.

Mis à part les principaux transferts⁷, le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé à renouveler les autres transferts qui viennent à expiration. Ces transferts soutiennent les services de santé, la formation liée au marché du travail, l'infrastructure et d'autres services publics essentiels, qui seraient en péril s'il n'y avait pas de renouvellement.

⁷ Les principaux transferts comprennent la péréquation, le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

TABLEAU 20.2 Exemples de transferts qui expireront en 2013-2014

Transfert	Paiement versé à l'Ontario en 2011-2012	Fonction
Fonds pour la réduction des temps d'attente	97 millions de dollars	Aider les provinces à mettre en oeuvre des initiatives de réduction des temps d'attente.
Entente sur le marché du travail	0,2 milliard de dollars	Soutenir les programmes de formation provinciaux s'adressant aux chômeurs non admissibles à l'assurance-emploi.
Entente sur le marché du travail visant les personnes handicapées	0,1 milliard de dollars	Accorder des fonds pour les programmes d'emploi s'adressant aux personnes handicapées.
Plan Chantiers Canada	0,2 milliard de dollars	Soutenir les investissements dans l'infrastructure.

Source : ministère des Finances de l'Ontario.

Au milieu des années 1990, les transferts fédéraux aux provinces et aux territoires ont fait l'objet de réductions majeures, ce qui a exercé des pressions sur leurs plans financiers et les services publics qu'ils dispensent. Tandis que l'Ontario s'efforce d'améliorer son plan financier et ses services publics et d'en assurer la pérennité, il doit pouvoir compter sur un partenaire fédéral qui agit de façon prévisible.

« L'intervention du gouvernement fédéral dans les secteurs de compétence provinciale peut miner la capacité des provinces de planifier et de dispenser les services et programmes dont elles sont responsables. Lorsque le gouvernement fédéral s'immisce dans les politiques et les programmes sociaux puis les abandonne, il perturbe les plans provinciaux et force les provinces à payer le coût des programmes qu'il a abandonnés. »

M. Mendelsohn, J. Hjartarson et J. Pearce, *Saving Dollars and Making Sense*, Mowat Centre for Policy Innovation, 2010.

Secteurs pouvant faire l'objet d'une réforme

Par l'entremise de ses programmes, de ses politiques et de ses transferts, le gouvernement fédéral joue un rôle important dans la prestation des services publics en Ontario. Certains programmes s'adressant directement à la population de l'Ontario ou certains arrangements financiers qui appuient les services provinciaux devraient être modernisés et réformés.

Recommandation 20-2 : Revendiquer la réforme des programmes fédéraux qui ne servent pas adéquatement les intérêts de l'Ontario.

Péréquation

La Constitution prévoit que le gouvernement fédéral doit faire des paiements de péréquation « propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable ». Les provinces dont les revenus sont inférieurs à la moyenne nationale reçoivent des paiements financés par les impôts fédéraux.

Au cours des 10 dernières années, la population de l'Ontario a contribué près de 45 milliards de dollars de plus aux revenus fédéraux et au programme de péréquation que les paiements de péréquation qu'elle a reçus. De plus, le PIB par habitant de l'Ontario est légèrement inférieur à la moyenne nationale⁸. Le taux de chômage de la province, qui est de 7,7 %, est supérieur au taux national de 7,5 %⁹. Or, tel qu'indiqué précédemment dans le présent chapitre, les dépenses fédérales effectuées dans la province et les fonds transférés à l'Ontario sont inférieurs à une part équitable de ses revenus. De plus, aux termes de la formule de financement, les provinces ne sont pas tenues d'inclure la totalité des revenus provenant de l'exploitation des ressources dans l'équation de redistribution, ce qui nuit considérablement à l'Ontario. Le programme de péréquation doit être réformé.

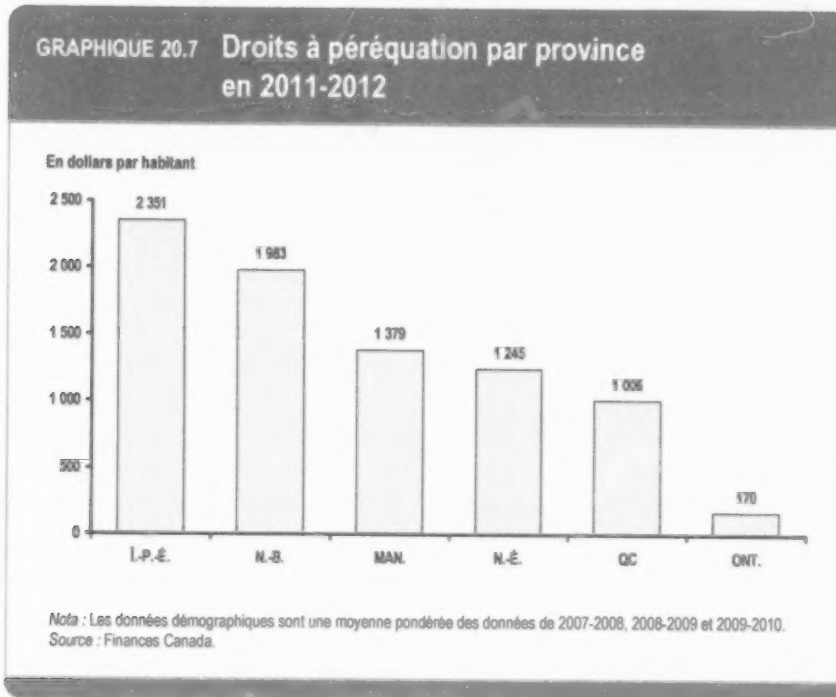
« L'Ontario ne sait pas encore où il se situe sur le plan concurrentiel au sein de la nouvelle économie mondiale. Cela s'explique en partie par le fait qu'il apporte la plus importante contribution nette aux subventions régionales fédérales depuis plus de 50 ans, ce qui l'a empêché de rendre son économie plus compétitive à l'échelle mondiale. »

Joe Cordiano et David MacKinnon, « New Regional Policies Are Urgently Needed », *Ottawa Citizen*, 24 juin 2011.

⁸ 46 303 \$ comparativement à 47 605 \$; calculé à l'aide des données de 2010 du CANSIM consultées en janvier 2011. Téléchargé depuis <http://www40.statcan.ca/102/cst01/econ15-fra.htm> ou <http://www40.statcan.gc.ca/102/cst01/demo02a-fra.htm>.

⁹ Chiffres de décembre 2011.

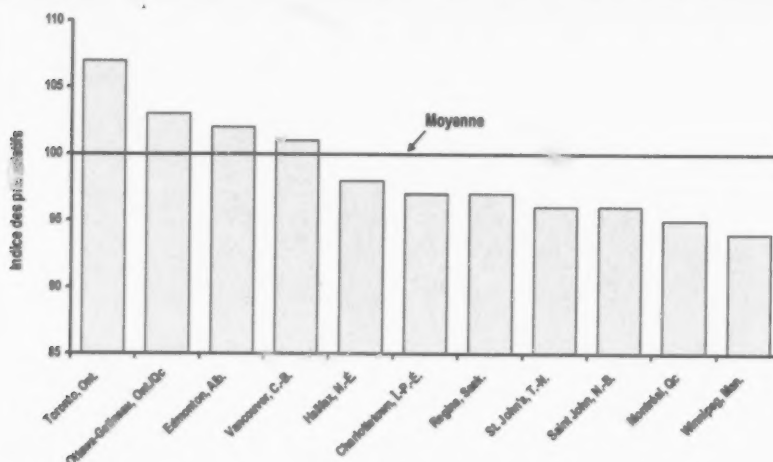
Malgré les disparités financières croissantes entre les provinces, le gouvernement fédéral a établi un plafond aux fins du programme de péréquation en 2009. Ce plafond a eu pour effet de limiter la taille du programme au taux de croissance du PIB national. Par conséquent, le programme assure une répartition moins égale aujourd'hui qu'à tout moment au cours des 20 dernières années, mesurée en pourcentage du PIB. En outre, le plafond fait en sorte que le programme de péréquation ne tient pas compte entièrement de la richesse générée par les prix élevés des produits de base qu'exploitent d'autres régions du Canada et ne la partage pas adéquatement.



De plus, le programme ne tient pas compte des différences de prix à l'échelle du pays, qui ont une incidence sur le coût des services publics. Les pressions exercées sur les coûts sont plus intenses en Ontario que dans d'autres provinces (voir le graphique 20.7). Par conséquent, l'Ontario sera peut-être incapable d'assurer les services publics à un niveau de qualité comparable, même s'il reçoit un paiement de péréquation. Comme le font d'autres programmes de péréquation dans le monde, le programme canadien devrait tenir compte des différences sur le plan des prix et y remédier.

Recommandation 20-3 : Préconiser la réforme du programme de péréquation en s'assurant, à tout le moins, qu'il tient compte entièrement des revenus générés par les ressources et des différences de prix entre les provinces.

GRAPHIQUE 20.8 Indices comparatifs des prix entre les villes, 2009



Source : Statistique Canada.

« Précisons que, en tenant compte de la péréquation, le revenu réel par habitant de l'Ontario est moins élevé que celui de toute province généralement considérée comme moins bien nantie. Il sera plus coûteux pour l'Ontario (c.-à-d. qu'il devra générer davantage de revenus) de dispenser des services publics qu'il en coûte aux bénéficiaires traditionnels, car les salaires et les prix sont plus élevés dans cette province. »

Tom Courchene, *Economy, Ontario: Have Not Province*, Mowat Centre for Policy Innovation, 20 septembre 2011.

« ... à bien des égards importants, les résidents de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Ontario, qui sont des provinces nanties, reçoivent des services gouvernementaux de calibre inférieur à celui dont bénéficient les contribuables des provinces moins bien nanties même s'ils subventionnent les activités des gouvernements de ces contribuables. »

Ben Eisen et Mark Milke, *Frontier Centre for Public Policy*, 2010.

Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Les arrangements financiers du Canada ont contribué à remédier en partie aux inégalités financières grâce à des transferts de fonds. Toutefois, les experts estiment qu'il faut procéder à une réforme structurelle afin que les provinces puissent générer une plus grande part de leurs revenus pour financer leurs services. Cet argument repose sur des assises solides.

Tel qu'indiqué, le gouvernement fédéral génère des revenus en Ontario à un taux très proche d'un taux égal par habitant. Par l'entremise du TCPS, il rend ces fonds à la province selon un montant égal par habitant. Le TCS doit son existence au fait que les provinces sont tenues de respecter la *Loi canadienne sur la santé*. Or, il n'y a pas d'exigences semblables pour le TCPS, qui est un transfert en bloc ne comportant aucune condition. Ce n'est en fait qu'une simple transmission de fonds. Cette étape est inutile et inefficace, ne permet pas de rendre des comptes adéquats et manque de transparence. Le processus offre donc des possibilités de réforme.

Si on ne lui donne pas de but précis, le TCPS devrait être cédé aux provinces sous forme de points d'impôt. Le gouvernement fédéral devrait réduire ses impôts afin que les provinces puissent accroître les leurs d'un montant équivalent qui n'aurait pas d'incidence sur les revenus. Une approche semblable a été adoptée en 1977 lorsque le gouvernement fédéral a transféré aux provinces des points pour les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. On devrait répéter l'expérience.

Recommandation 20-4 : Éliminer le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et transférer le nombre de points d'impôt équivalent aux provinces.

Assurance-emploi

De plus en plus d'organismes estiment que le programme fédéral d'assurance-emploi (AE) ne répond pas aux besoins du marché du travail d'aujourd'hui. En 2010, bien que leur contribution ait représenté environ 40 % des primes d'AE, les Ontariennes et Ontariens n'ont touché que 32 % des prestations. De plus, bien que l'Ontario ait été une des provinces les plus durement touchées par la récession mondiale et que son taux de chômage soit supérieur à la moyenne nationale¹⁰, la province se classe parmi celles ayant reçu la plus faible protection. En effet, seulement 32 % des travailleurs sans emploi ont reçu des prestations d'AE. Cette protection insuffisante au titre de l'AE nuit à l'admissibilité des Ontariennes et des Ontariens aux programmes de formation offerts dans le cadre de l'AE.

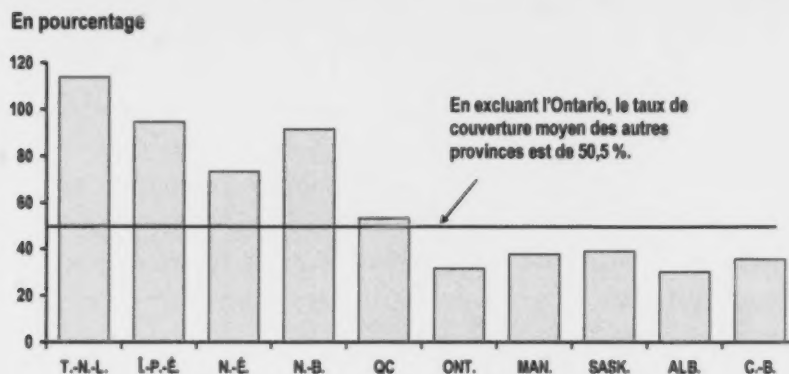
Il ne fait aucun doute que le programme d'AE doit être réformé. Les modifications recommandées par le Mowat Centre for Policy Innovation¹¹, notamment une condition d'admission unique s'appliquant partout au pays et des formules uniformisées pour la détermination des prestations et de leur durée, permettraient aux travailleurs et aux employeurs ontariens d'obtenir de meilleurs résultats.

Pour prendre connaissance de la recommandation intégrale, voir le chapitre 8, Programmes sociaux.

¹⁰ En date de décembre 2011.

¹¹ Mowat Centre EI Task Force, *Making it Work: Final Recommendations of the Mowat Centre EI Task Force*, Mowat Centre for Policy Innovation, 2011.

GRAPHIQUE 20.9 Couverture du régime d'assurance-emploi, septembre 2011



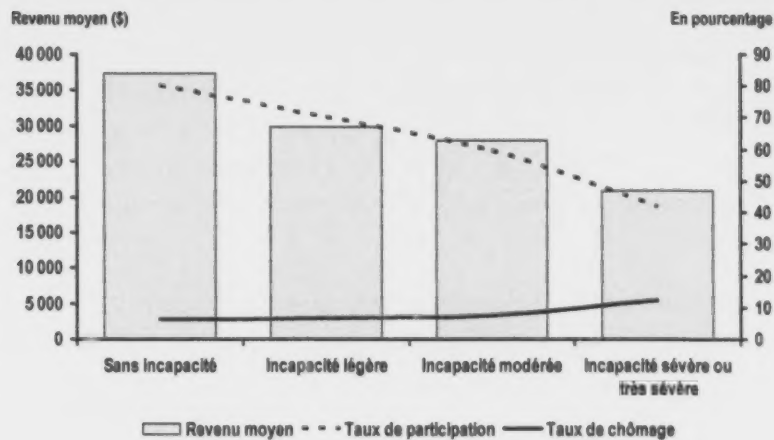
Nota : Le taux de couverture du régime d'AE renvoie aux bénéficiaires ordinaires de l'AE en pourcentage des chômeurs. Certains de ces bénéficiaires ne sont pas compris dans la définition de chômeur de Statistique Canada, ce qui porte le taux de couverture à plus de 100 % à Terre-Neuve. Les prestations accordées aux termes de la partie II de l'AE ne sont pas incluses.
Source : Statistique Canada.

Aide au revenu pour les personnes handicapées

Les personnes ayant un handicap grave doivent surmonter des obstacles de taille pour se lancer sur le marché du travail et obtenir un emploi bien rémunéré (voir le graphique 20.10). Ces personnes sont deux fois moins susceptibles de faire partie de la population active que les personnes n'ayant pas de handicap. Lorsqu'elles font partie de la population active, elles sont deux fois plus susceptibles d'être sans emploi et, si elles trouvent un emploi, leur salaire sera de plus de 40 % inférieur. Comme l'a indiqué le Caledon Institute, les personnes ayant un handicap grave ont un lien ténu avec le marché du travail¹².

¹² Michael Mendelson, Ken Battle, Sherri Torjman et Ernie Lightman, *A Basic Income Plan for Canadians with Severe Disabilities*, Caledon Institute of Social Policy, novembre 2010.

GRAPHIQUE 20.10 Situation d'emploi des personnes ayant une incapacité en 2006



Source : Enquête sur la participation et les limitations d'activités de Statistique Canada, 2006.

Ces personnes vulnérables ont accès à un filet de sécurité enchevêtré constitué des prestations d'invalidité accordées aux termes du Régime de pensions du Canada (RPC), du crédit d'impôt fédéral pour personnes handicapées et des programmes provinciaux d'aide sociale. Toutefois, l'aide accordée aux termes du RPC et le crédit d'impôt pour personnes handicapées sont peu utiles pour les personnes ne faisant pas partie de la population active. De plus, les programmes provinciaux d'aide sociale, dont bénéficient déjà 22 % des personnes ayant un handicap grave, ne suffisent pas à la tâche.

Pour prendre connaissance de la recommandation intégrale, voir le chapitre 8, Programmes sociaux.

Politique d'immigration

L'immigration jouera un rôle de plus en plus important dans la croissance de la population d'âge actif et de l'économie de l'Ontario. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 10, Immigration, l'intégration de ces nouveaux arrivants à la société et à la population active nécessite des services d'établissement et d'intégration efficaces, ainsi que des services sociaux, de santé et d'éducation. Malgré cela, le gouvernement fédéral a investi des sommes insuffisantes dans les services d'établissement de la province entre 2005 et 2011 par rapport à son engagement envers la province et prévoit réduire ses dépenses à cet égard en Ontario à compter de 2011-2012. En outre, la province n'est autorisée à nommer que 1 000 demandeurs principaux dans le cadre du Programme des candidats de l'Ontario comparativement à 5 000 pour l'Alberta.

Il faut que le gouvernement provincial puisse influencer davantage la politique d'immigration afin de répondre aux besoins de l'Ontario. De plus, le gouvernement fédéral devrait fournir à la province les outils dont elle a besoin pour intégrer efficacement les nouveaux arrivants en cédant la responsabilité des services d'immigration à l'Ontario et en lui accordant les fonds nécessaires.

Le gouvernement fédéral devrait également étudier les meilleures pratiques mises en oeuvre ailleurs, particulièrement dans le domaine de la reconnaissance des titres de compétences étrangers, car il arrive trop souvent que la non-reconnaissance de ces titres empêche les nouveaux arrivants de s'intégrer pleinement à la population active. Le programme australien d'évaluation des compétences préalablement à la demande d'immigration est prometteur. Un programme équivalent devrait être mis à l'essai au Canada.

Pour prendre connaissance de la recommandation intégrale, voir le chapitre 10, Immigration.

TABEAU 20.3 Exemples d'ententes fédérales-provinciales sur l'immigration

La responsabilité du choix des immigrants et la gestion des services d'établissement sont dévolues à la province.	Québec (1991)
La province est chargée de planifier et de dispenser les services d'établissement pour le compte du gouvernement fédéral; des fonds lui sont accordés.	Manitoba (1996) Colombie-Britannique (1998)
La planification des services d'établissement est gérée conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux, mais le gouvernement fédéral est chargé de la prestation de ces services. Des mécanismes de consultation ont été mis en place et on s'est fixé comme objectif de former des partenariats avec les municipalités.	Ontario (2005) Alberta (2007)

Source : Nick Bradford et Caroline Andrew, « The Harper Immigration Agenda: Policy and Politics in Historical Context », *How Ottawa Spends 2011-12*, sous la direction de Christopher Stoney et G. Bruce Doern, 2011.

Programmes d'éducation pour les membres des Premières nations vivant dans une réserve

Il y a un écart alarmant quant au taux de rendement scolaire entre les membres des Premières nations qui vivent dans une réserve et la population non autochtone. Il est essentiel d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan éducatif pour améliorer les résultats socioéconomiques des peuples des Premières nations. Un investissement important dans les services d'éducation dispensés dans les réserves pourrait améliorer l'inclusion économique de ces peuples et atténuer la pression exercée à long terme sur les ressources publiques en réduisant la demande, supérieure à la moyenne, à l'égard des programmes gouvernementaux comme les services de santé, les services sociaux et les services judiciaires.

On s'entend pour dire que les fonds accordés par le gouvernement fédéral pour l'éducation dans les réserves sont inférieurs à la moyenne provinciale par élève. Il est donc difficile d'atteindre l'objectif de « comparabilité provinciale ». La Commission estime qu'il faut procéder de toute urgence à une réforme en profondeur de l'éducation dans les réserves des Premières nations. La province devrait exercer des pressions intenses sur le gouvernement fédéral afin qu'il accorde un financement pour l'éducation dans les réserves des Premières nations qui est, à tout le moins, égal au financement provincial par élève aux paliers élémentaire et secondaire. Si ces mesures, qui sont tout à fait justifiées et dont on a désespérément besoin, ne sont pas prises, la province devrait intervenir et combler cet écart.

Pour prendre connaissance de la recommandation intégrale, voir le chapitre 6, Éducation élémentaire et secondaire.

Énergie verte

Le gouvernement fédéral a été peu enclin à aider l'Ontario à miser sur l'énergie verte. Pourtant, il accorde des subventions directes et indirectes se chiffrant à 1,4 milliard de dollars par année aux secteurs canadiens du gaz et du pétrole¹³. De plus, il a dépensé au total de 2,0 milliards de dollars¹⁴ pour le captage et le stockage de carbone, le Fonds pour l'énergie propre et l'Initiative écoÉNERGIE sur la technologie. Or, la majeure partie des sommes consacrées à ces programmes est dépensée dans deux provinces. Même lorsque le gouvernement fédéral a promis de soutenir la production d'énergie propre, l'aide accordée visait surtout les combustibles fossiles et les projets qui ne misent pas sur les forces de la province. L'Ontario a besoin d'un soutien juste et équitable à l'égard de ses initiatives dans le domaine de l'énergie verte.

Recommandation 20-5 : Demander que les programmes fédéraux d'atténuation des gaz à effet de serre soutiennent les initiatives ontariennes en matière d'énergie propre de façon juste et équitable.

Collaborer afin de rationaliser les services publics

La Commission a pour but de formuler des recommandations sur la façon de rétablir l'équilibre budgétaire en Ontario d'ici 2017-2018. Pour ce faire, il faut accroître l'efficacité des services. Compte tenu du degré d'interdépendance au sein de la fédération canadienne, l'Ontario ne peut réaliser des gains d'efficacité seul. Des services se chevauchent et sont répartis de façon inefficace entre les deux ordres de gouvernement.

Recommandation 20-6 : En collaboration avec le gouvernement fédéral, repérer les responsabilités qui se chevauchent et les doubles emplois et nouer des liens économiques et financiers permettant de réaliser des économies et de dispenser de meilleurs services aux citoyens.

Il existe des possibilités de redéfinir les rôles et les responsabilités afin de réaliser des gains d'efficacité et d'efficacité. Toute discussion à ce sujet pourrait porter d'abord sur ce qui suit :

- L'inefficacité découlant du chevauchement des services d'emploi et de formation liée au marché du travail;
- L'efficacité des programmes fédéraux d'établissement des immigrants;
- Les gains que chaque ordre de gouvernement pourrait réaliser s'il se spécialisait dans les services correctionnels;
- La collaboration en matière de services transactionnels dispensés directement aux citoyens;

¹³ Ministère des Ressources naturelles du Canada. Téléchargé depuis <http://www.mcan.gc.ca/energie/science/programmes-financement/1274> et <http://www.mcan.gc.ca/energie/science/1140>.

¹⁴ M. Bramley, *Evaluation of the Government of Canada's Greenhouse Gas Reduction Policies*, préparé pour les besoins du Climate Change Performance Index 2011, Pembina Institute, 2010, p. 2. Téléchargé depuis <http://www.pembina.org/pub/2129>.

- Les avantages d'une stratégie nationale de transport en commun;
- La rationalisation des activités de protection de l'environnement et des règlements connexes.

« En raison des déficits budgétaires importants, particulièrement au niveau provincial, le public s'inquiète de la viabilité des services gouvernementaux. Les pressions exercées ne sont pas provisoires. Le vieillissement de la population fait en sorte que les pressions exercées sur les services publics seront de plus en plus fortes, ce qui obligera la rationalisation de la prestation des programmes. »

M. Mendelsohn, J. Hjartanson et J. Pearce, *Saving Dollars and Making Sense*, Mowat Centre for Policy Innovation, 2010.

Services d'emploi et de formation

L'Ontario est le mieux placé pour dispenser des services d'emploi et de formation adaptés à l'évolution des besoins de son marché du travail et qui cadrent bien avec son programme de gestion du capital humain, qui comprend d'autres programmes comme l'éducation postsecondaire.

« Il y a un lien historique entre le perfectionnement de la main-d'œuvre, d'une part, et l'enseignement supérieur et l'éducation postsecondaire, d'autre part, car plusieurs volets de la formation liée au marché du travail sont dispensés par les collèges communautaires, qui font partie du secteur de l'enseignement supérieur. Le transfert des responsabilités a donné plus de souplesse aux gouvernements provinciaux, leur permettant d'adapter leurs programmes et services d'emploi et de formation aux conditions du marché du travail à l'échelle locale et provinciale ainsi qu'aux orientations politiques. »

Donna Wood et Thomas Klassen, *Bilateral Federalism and Workforce Development Policy in Canada*.

« Le budget de 2007 respecte cet engagement en instaurant une nouvelle architecture complète de formation liée au marché du travail. Celle-ci procurera des programmes relatifs au marché du travail à ceux qui en ont besoin... en reconnaissant que les provinces et les territoires sont mieux en mesure de concevoir et d'exécuter ces programmes. Lorsque la nouvelle architecture aura été intégralement instaurée, et de concert avec les programmes provinciaux et territoriaux existants relatifs au marché du travail, les Canadiens auront accès à des programmes intégrés qui seront exécutés par les provinces et les territoires et adaptés à leurs besoins particuliers. »

Budget fédéral de 2007.

Reconnaissant que les provinces sont les mieux placées pour dispenser les programmes de formation, le gouvernement fédéral a cédé à l'Ontario la responsabilité des programmes de formation liés à l'AE en 2007. Cette cession, financée par l'entremise d'une allocation aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi*, prévoit que les programmes de formation correspondants dispensés par la province doivent être semblables à ceux qui étaient dispensés par le gouvernement fédéral et que les clients doivent être admissibles à l'AE.

Le gouvernement fédéral a continué de soutenir les programmes de formation provinciaux par l'entremise de diverses ententes, chacune assortie de ses propres exigences concernant l'admissibilité des clients, la conception des programmes, la présentation de rapports et la reddition de comptes. Par exemple, l'Entente sur le développement du marché du travail soutient uniquement les services dispensés aux personnes à la recherche d'un emploi qui ont droit à l'AE. Par conséquent, l'Ontario ne reçoit que 31 % des fonds consacrés à l'AE en vertu de la partie II. De plus, l'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés soutient les services qui s'adressent uniquement à ces travailleurs. Cette fragmentation sème la confusion et exacerbe le stress chez les personnes à la recherche d'un emploi, qui doivent se rendre à plusieurs endroits pour obtenir des services.

Comme il en est question dans le chapitre 9, Services d'emploi et de formation, la fragmentation des ententes limite également la capacité de la province à tirer parti des avantages et des économies découlant de la pleine intégration des services et de la rationalisation des exigences en matière de présentation de rapports, en plus de fragmenter et de dénaturer l'élaboration de politiques.

TABEAU 20.4 Transferts de responsabilités liées au marché du travail

Ententes	Admissibilité
Entente sur le développement du marché du travail	S'adresse principalement aux bénéficiaires de l'assurance-emploi (AE).
Entente sur le marché du travail	Personnes sans emploi n'ayant pas droit à l'AE comme les prestataires de l'aide sociale, les immigrants et d'autres groupes clés. Personnes sans emploi peu spécialisées (n'ayant pas de diplôme d'études secondaires ni d'agrément reconnu).
Initiative ciblée pour les travailleurs âgés	Travailleurs mis à pied âgés de 50 ans et plus (vise surtout les personnes âgées entre 55 et 64 ans). Ces personnes doivent habiter dans une localité de moins de 250 000 habitants où le taux de chômage est élevé ou qui dépend fortement d'une seule industrie.
Entente sur le marché du travail visant les personnes handicapées	Programmes liés à l'emploi pour les personnes handicapées.

Source : ministère de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario.

Le transfert des responsabilités n'est pas terminé. Dans son budget de 2007, le gouvernement fédéral s'est engagé à envisager la possibilité de transférer environ 500 millions de dollars par année aux provinces pour leur permettre de dispenser les programmes de formation fédéraux restants. Ces programmes comprennent les services pour les jeunes et les personnes handicapées, qui chevauchent des programmes provinciaux. Malgré cet engagement, le gouvernement fédéral n'a pas encore consulté les provinces sur ce transfert supplémentaire de responsabilités.

Les services de l'Ontario s'adressant aux jeunes et aux personnes handicapées sont efficaces. Les enquêtes menées auprès de la clientèle indiquent que tant les participants que les employeurs sont satisfaits des programmes. Le transfert de la responsabilité de la formation de ces groupes permettrait à la province d'intégrer les programmes fédéraux restants à son ensemble de services provinciaux efficaces, ce qui améliorerait la qualité des programmes et les résultats obtenus par les personnes à la recherche d'un emploi et entraînerait des gains d'efficience découlant des économies d'ordre administratif.

TABEAU 20.5 Résultats obtenus grâce à certains services d'emplois d'été

Exercice	Nombre de placements	Satisfaction des clients	
		Participants	Employeurs
2009-2010	48 108	96 %	99 %
2010-2011	59 161	96 %	99 %

Source : ministère de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario.

Étant donné que plusieurs ententes portant sur le marché du travail expireront après 2013-2014, on pourrait procéder à une réforme. L'ensemble disparate d'ententes visant les personnes handicapées, les travailleurs âgés, les bénéficiaires de l'AE et les personnes qui n'y ont pas droit devrait être remplacé par un transfert souple fondé sur le nombre d'habitants, financé entièrement hors du programme d'AE et comportant des exigences rationalisées en matière de présentation de rapports. De plus, les programmes de formation restants s'adressant aux jeunes et aux personnes handicapées devraient être cédés à la province. Une plus grande souplesse permettrait à l'Ontario de continuer d'adapter l'ensemble des programmes liés au marché du travail à l'évolution des besoins de la main-d'oeuvre.

Pour prendre connaissance de la recommandation intégrale, voir le chapitre 9, Services d'emploi et de formation.

Services d'établissement et d'intégration des immigrants

Compte tenu du rôle important que l'immigration jouera dans la croissance de la population active et de l'économie de l'Ontario, il faut absolument que les nouveaux arrivants soient intégrés à la collectivité et à la population active afin qu'ils puissent réaliser tout leur potentiel.

Le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario dispensent tous deux des services d'établissement pour les immigrants. Bien que les deux ordres de gouvernement aient les mêmes valeurs et souhaitent en arriver aux mêmes résultats, il y a un chevauchement important des services et des tâches administratives, ce qui crée des problèmes d'efficacité et a un effet négatif sur la coordination des programmes.

« L'expérience du Manitoba et de la Colombie-Britannique révèle que le transfert de responsabilités peut favoriser l'innovation, ainsi que l'adaptation à l'évolution des circonstances, des besoins et des points de vue du secteur de l'établissement. »

F. Leslie Seidle, *The Canada-Ontario Immigration Agreement*.

« Même les pays fortement centralisés, comme le Royaume-Uni, mettent à l'essai des initiatives de décentralisation et de transfert des responsabilités. »

Myer Siemiatycki et Phil Triadafilopoulos, *International Perspectives on Immigrant Service Provision*.

Les experts s'entendent pour dire que les autorités régionales ou locales devraient être responsables de l'intégration des nouveaux arrivants, car elles peuvent élaborer les programmes répondant le mieux aux besoins régionaux. L'Ontario pourrait intégrer les services d'établissement fédéraux à son ensemble de programmes d'établissement (voir le tableau 20.6). Ces services se grefferaient aux programmes d'éducation, de formation et de services sociaux. Bien que le gouvernement fédéral ait cédé les programmes d'établissement aux gouvernements de la Colombie-Britannique, du Manitoba et du Québec, il refuse de le faire pour l'Ontario.

TABEAU 20.6 Exemples de programmes provinciaux d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants

Programme	Résultats obtenus
Formation relais	<p>Les programmes de formation relais de l'Ontario visent plus de 100 métiers spécialisés à forte demande.</p> <p>Environ 70 % des participants qui suivent un programme de formation relais visant à les aider à obtenir une autorisation d'exercer leur profession reçoivent cette autorisation dans l'année qui suit la fin du programme.</p> <p>En moyenne, 65 % des participants ayant suivi un programme de formation relais trouvent un emploi dans leur domaine dans l'année qui suit la fin du programme.</p>
Formation linguistique	94 % des apprenants interrogés ont déclaré que le cours qu'ils ont suivi les « aiderait » (33 %) ou les « aiderait considérablement » (61 %) à atteindre leurs objectifs.
Programme d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants	<p>97 % des utilisateurs de services ont déclaré qu'ils étaient très satisfaits des services reçus et que ceux-ci étaient utiles et pertinents.</p> <p>78 % ont déclaré qu'ils pouvaient prendre des décisions éclairées au sujet de leur nouvelle vie en Ontario après avoir reçu des services.</p> <p>75 % ont indiqué qu'ils connaissaient mieux les services et la façon d'y accéder.</p>
Expérience Globale Ontario (EGO)	Plus de 90 % des clients ayant rencontré des conseillers d'EGO ont déclaré qu'ils étaient satisfaits de la qualité globale des services reçus.

Source : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario.

Étant donné que l'ACOI est sur le point d'expirer, que l'on s'attend à une réduction des dépenses fédérales consacrées à l'établissement des immigrants et que l'immigration joue un rôle de plus en plus important dans l'économie de l'Ontario, le gouvernement fédéral devrait fournir à la province les outils nécessaires pour intégrer efficacement les nouveaux arrivants à la société ontarienne en lui confiant la responsabilité des services d'établissement et en lui accordant un financement adéquat. Cette cession entraînerait des économies grâce à la rationalisation des programmes et produirait de meilleurs résultats pour les nouveaux arrivants.

Pour prendre connaissance de la recommandation intégrale, voir le chapitre 10, Immigration.

Services correctionnels

Les services de réadaptation efficaces contribuent à assurer la sécurité des collectivités et aident à maîtriser les charges affectées aux services correctionnels. Toutefois, la répartition actuelle des responsabilités pour les détenus empêche le secteur canadien des services correctionnels de tirer le meilleur parti de ces services. Les contrevenants condamnés à une peine de deux ans ou moins purgent leur peine dans une prison provinciale, tandis que les autres contrevenants sont incarcérés dans un pénitencier fédéral. Il est possible de fournir des services de réadaptation efficaces aux détenus qui purgent une peine de plus de six mois. Toutefois, les détenus provinciaux qui purgent une peine de plus de six mois, mais de moins de deux ans, ne constituent pas une masse critique suffisante qui permet aux provinces de fournir des services de réadaptation à l'échelle.

Par ailleurs, les modifications apportées récemment au *Code criminel* par le gouvernement fédéral exercent des pressions financières sur les tribunaux et les services correctionnels provinciaux. La Commission recommande que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels étudie la possibilité de transférer au gouvernement fédéral la responsabilité des détenus qui purgent une peine de six mois ou plus afin de mieux aligner les incitatifs financiers liés aux services correctionnels et de permettre à ces détenus de se prévaloir des services de réadaptation fédéraux. De plus, la prise en charge de ces responsabilités par le gouvernement fédéral permettrait aux gouvernements d'améliorer leurs services et de dispenser des services spécialisés afin d'atténuer le récidivisme, ce qui pourrait réduire les coûts à long terme tout en rendant les collectivités plus sûres.

Pour prendre connaissance de la recommandation intégrale, voir le chapitre 14, Secteur de la justice.

Services transactionnels pour les citoyens

Le gouvernement de l'Ontario a transformé la prestation des services de première ligne en créant ServiceOntario, qui réunit les services de plusieurs ministères sous un même toit et les rend donc facilement accessibles. ServiceOntario a permis de réduire les temps d'attente, d'améliorer l'accessibilité et de réaliser des gains d'efficience.

La province a collaboré avec le gouvernement fédéral afin de dispenser des services intégrés, notamment le Service d'enregistrement des nouveau-nés, PerLE et le numéro unique 1 888 pour les entreprises. De plus, le gouvernement provincial partage quatre bureaux avec le gouvernement fédéral. Les gouvernements fédéral et provincial ainsi que les administrations municipales devraient continuer de chercher des moyens d'unir leurs efforts afin de dispenser rapidement des services pleinement intégrés aux citoyens.

Pour prendre connaissance de la recommandation intégrale, voir le chapitre 16, Dépenses de fonctionnement et d'administration.

Stratégie nationale de transport en commun

Malgré son vaste territoire, le Canada est un des pays les plus urbanisés au monde. En effet, 80 % de la population canadienne vit dans un centre urbain. Il n'est guère étonnant de constater que les problèmes de circulation ne sont pas l'apanage de la région du grand Toronto et de Hamilton ni de l'Ontario. Il s'agit d'un problème systémique présent d'un océan à l'autre. C'est pour cette raison qu'il faut adopter une approche d'envergure nationale. En fait, le gouvernement fédéral subit les effets des embouteillages autant que les provinces en raison des pertes de productivité et de revenus fiscaux qu'ils entraînent. En 2006, Transports Canada a signalé que la congestion est un défi d'envergure nationale en raison des coûts découlant du temps perdu, de la hausse de la consommation de carburant et de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre¹⁵. La Chambre de commerce du Canada a déclaré que, malgré son caractère urbain, le Canada est le seul pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques n'ayant pas adopté de stratégie nationale de transport en commun¹⁶.

Pour prendre connaissance de la recommandation intégrale, voir le chapitre 12, Infrastructure, biens immobiliers et électricité.

Protection de l'environnement et règlements connexes

Les deux ordres de gouvernement assument la responsabilité de la gestion de l'environnement. Certains projets de grande envergure doivent faire l'objet d'une évaluation par les deux gouvernements et sont assujettis à leurs règlements, ce qui complique les choses et crée de l'incertitude chez les promoteurs.

Soucieux de réduire les doubles emplois et de rationaliser le processus d'évaluation environnementale, l'Ontario a signé l'Entente de collaboration Canada-Ontario en matière d'évaluation environnementale en 2004, en vertu de laquelle les deux gouvernements se sont engagés à effectuer une évaluation coopérative tout en préservant leurs pouvoirs décisionnels respectifs.

¹⁵ Transports Canada – Affaires environnementales, *Le coût de la congestion urbaine au Canada*, 22 mars 2006. Téléchargé depuis http://www.gatewaycouncil.ca/downloads/2/Cost_of_Congestion_TC.pdf.

¹⁶ Chambre de commerce du Canada, *Renforcer les réseaux de transport urbain du Canada*. Téléchargé depuis <http://www.chamber.ca/images/uploads/Resolutions/2009/2009%20FRENCH/T-Renforcer%20les%20reseaux%20de%20transport%20urbain%20du%20Canada.pdf>.

Toutefois, d'autres mesures doivent être prises afin de rationaliser les évaluations environnementales et d'harmoniser la réglementation. Tel qu'indiqué au chapitre 15, Relations de travail et rémunération, le gouvernement fédéral revoit actuellement la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qui régit les évaluations environnementales fédérales. Il s'est dit intéressé à éliminer le double emploi causé par les processus d'autorisation. La Commission recommande que les gouvernements fédéral et provincial poursuivent leurs efforts en vue de définir une approche fondée sur le principe « un projet – une évaluation environnementale » permettant de maintenir des normes environnementales élevées.

Pour prendre connaissance de la recommandation intégrale, voir le chapitre 13, Environnement et richesses naturelles.

Résumé

Les Canadiennes et Canadiens reçoivent des services de deux ordres de gouvernement souverains qui, bien qu'ils soient indépendants, devraient travailler de concert pour répondre aux besoins des citoyens, sans pour autant dispenser les mêmes services. La collaboration nécessite un dialogue sur la rationalisation et le démêlement des services. De plus, lorsque cela est nécessaire, les ordres de gouvernement devraient unir leurs efforts afin d'atteindre des objectifs communs.

« Les arrangements institutionnels du XIX^e siècle croulent sous le poids des pressions du XX^e siècle. »

M. Mendelsohn, J. Hjartarson et J. Pearce, *Saving Dollars and Making Sense*, Mowat Centre for Policy Innovation, 2010.

Pour qu'on puisse compter sur un partenaire fédéral solide, le gouvernement du Canada doit être disposé à discuter des transformations pouvant être faites au fonctionnement de la fédération. Le monde évolue rapidement. La structure et les arrangements de la fédération canadienne doivent suivre cette évolution.

Relations provinciales-municipales

En Ontario, les relations provinciales-municipales sont complexes. Il existe 444 municipalités en Ontario, et leur population va de plus de 2,5 millions d'habitants pour la ville de Toronto à moins de cinq résidents permanents pour le canton de Cockburn Island. Les municipalités partagent des responsabilités dans de nombreux aspects importants de la politique publique et offrent bon nombre de leurs services en se fondant sur des exigences, des normes et des textes de loi provinciaux. Les services offerts par les municipalités comprennent le logement social, l'assistance sociale, la qualité de l'eau potable, le transport en commun, l'aménagement du territoire et la gestion des déchets.

Ces dernières années, des progrès importants ont été réalisés afin de stabiliser et de renforcer les relations provinciales-municipales. Cependant, comme nous le soulignons dans la section sur les relations fédérales-provinciales, les ententes intergouvernementales doivent suivre la cadence d'un monde qui évolue rapidement. Bien qu'il soit important que la province et les municipalités poursuivent leur dialogue sur l'amélioration de la coordination des services, comme il en a été discuté précédemment, une meilleure répartition des responsabilités entre les gouvernements pourrait être plus prudente. En ce qui concerne la prestation des services municipaux, la Commission a constaté que, dans bien des cas, les trois ordres de gouvernement dispensent des programmes et des services. De plus, il arrive que des organismes communautaires ou sans but lucratif participent également à la prestation des programmes et services. Cette situation sème la confusion quant à la prestation des services, crée un double emploi et alourdit la bureaucratie. Un examen détaillé du financement et de la prestation des services, ainsi que des responsabilités à cet égard clarifierait la situation.

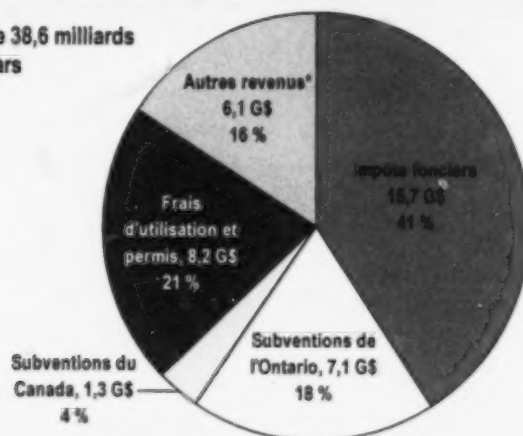
Le soutien de la province aux municipalités a considérablement augmenté ces dernières années, et il importe de s'assurer que les deux ordres de gouvernement travaillent de concert afin que ces investissements provinciaux produisent des résultats tangibles pour les Ontariennes et Ontariens.

La relation financière

Les municipalités génèrent la plupart de leurs revenus annuels par leurs propres moyens, notamment l'impôt foncier, les frais d'utilisation et les permis, ainsi que grâce à d'autres revenus comme les revenus d'investissement, les redevances d'aménagement, les dons, etc. Ces sources représentaient 78 % de leurs revenus annuels en 2009 (voir le graphique 20.11). Les transferts provinciaux demeurent une importante source de financement pour les municipalités et représentent près du cinquième de leurs revenus (voir le graphique 20.11). Ces transferts comprennent la part provinciale du financement des programmes à coûts partagés, ainsi que le financement inconditionnel du Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO).

GRAPHIQUE 20.11 Revenus des municipalités en 2009

Total de 38,6 milliards
de dollars



*Les autres revenus comprennent les revenus de placement, les revenus reportés (redevances d'aménagement), les dons, les revenus provenant d'autres municipalités, les amendes et les pénalités.

Note : Le total ne correspond pas à la somme des chiffres, qui ont été arrondis.

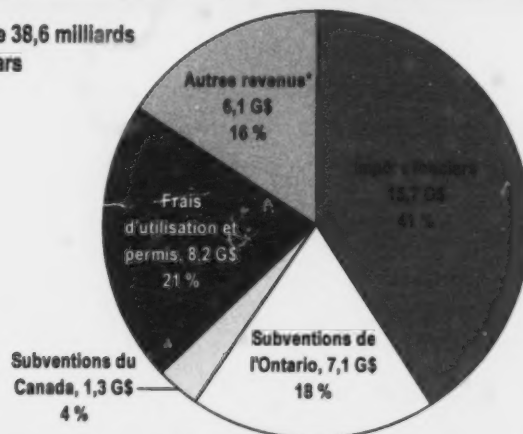
Source : Rapport d'information financière 2009 du ministère des Affaires municipales et du Logement.

Soutien provincial historique fourni récemment aux municipalités de l'Ontario

De 2003 à 2010, le gouvernement de l'Ontario a accru le soutien aux municipalités de près de 1,6 milliard de dollars, soit de 150 %, en prenant en charge le coût des programmes d'aide sociale, ainsi que des services de santé publique et d'ambulances terrestres et en leur versant une partie des revenus provenant de la taxe provinciale sur l'essence. Cette augmentation considérable du soutien aux municipalités était en réponse aux préoccupations qu'avaient suscitées chez les municipalités les efforts précédents visant à redéfinir les responsabilités en matière de services et de financement, particulièrement dans le cadre du remaniement des services locaux en 1998.

GRAPHIQUE 20.11 Revenus des municipalités en 2009

Total de 38,6 milliards de dollars



*Les autres revenus comprennent les revenus de placement, les revenus reportés (redevances d'aménagement), les dons, les revenus provenant d'autres municipalités, les amendes et les pénalités.
Note : Le total ne correspond pas à la somme des chiffres, qui ont été arrondis.

Source : Rapport d'information financière 2009 du ministère des Affaires municipales et du Logement.

Soutien provincial historique fourni récemment aux municipalités de l'Ontario

De 2003 à 2010, le gouvernement de l'Ontario a accru le soutien aux municipalités de près de 1,6 milliard de dollars, soit de 150 %, en prenant en charge le coût des programmes d'aide sociale, ainsi que des services de santé publique et d'ambulances terrestres et en leur versant une partie des revenus provenant de la taxe provinciale sur l'essence. Cette augmentation considérable du soutien aux municipalités était en réponse aux préoccupations qu'avaient suscitées chez les municipalités les efforts précédents visant à redéfinir les responsabilités en matière de services et de financement, particulièrement dans le cadre du remaniement des services locaux en 1998.

Lors du remaniement des services locaux, le gouvernement provincial a transféré la totalité ou une partie du coût de nombreux services aux municipalités, notamment le logement social, le Programme de médicaments de l'Ontario (PMO), le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) et les services de garde d'enfants. Pour aider les municipalités à financer ce remaniement des services, la province leur a remis 2,5 milliards de dollars provenant de l'impôt sur les biens résidentiels aux fins scolaires¹⁷. De plus, la province a créé une subvention inconditionnelle, le Fonds de réinvestissement communautaire (FRC), pour s'assurer que le transfert des services n'ait aucune incidence sur les revenus.

Les municipalités ont fait valoir que le remaniement des services locaux avait une incidence sur les revenus et qu'il imposait des coûts supplémentaires au titre de l'assiette des impôts fonciers, lesquels empêchaient les investissements nécessaires dans les priorités locales comme l'infrastructure. Les municipalités ont soutenu que le fardeau du coût des prestations d'aide sociale nuisait à leur capacité d'investir dans leurs priorités.

Le FPMO a remplacé le FRC en 2005. Il s'agit du principal paiement de transfert de la province aux municipalités. Il a pour but de soutenir les municipalités aux prises avec des coûts élevés au chapitre des programmes sociaux et des services policiers, ainsi que d'aider les collectivités rurales et du Nord à relever des défis. Le programme est adapté aux circonstances dans lesquelles se trouve chaque municipalité. En 2012, la province versera des subventions de 583 millions de dollars à 373 municipalités dans le cadre du FPMO¹⁸.

Une entente phare intervenue en 2008 dans les relations provinciales-municipales est l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services (EPMFMPS). Cet examen était une initiative mixte de la province, de l'Association of Municipalities of Ontario (AMO) et de la ville de Toronto. Cette entente engageait la province à prendre en charge la part que les municipalités finançaient avec les impôts fonciers du PMO, du POSPH et du programme Ontario au travail, ainsi que les coûts liés à la sécurité des tribunaux et au transport des prisonniers de 2008 à 2018, sans engagement correspondant par le secteur municipal. En ajoutant les 583 millions de dollars provenant du FPMO et en tenant compte de la prise en charge des coûts par la province, on estime que les municipalités réaliseront des économies totalisant 1,8 milliard de dollars en 2012.

En plus de ce soutien continu, la province finance une part de plus en plus grande de l'infrastructure municipale; plus de 12 milliards de dollars ont été versés aux municipalités pour l'infrastructure depuis 2003.

¹⁷ En 2011, le montant de 2,5 milliards de dollars provenant de l'impôt sur les biens résidentiels aux fins scolaires transféré aux municipalités avait atteint un montant estimatif de 3,1 milliards de dollars en raison de la croissance non liée aux réévaluations, comme celle attribuable aux nouveaux projets de construction.

¹⁸ Ministère des Finances de l'Ontario.

Enjeux financiers provinciaux-municipaux abordés dans le présent rapport

De nombreux chapitres du présent rapport présentent des enjeux et des recommandations touchant les relations provinciales-municipales. On trouvera ci-après une liste de toutes ces recommandations. Veuillez vous reporter aux chapitres respectifs pour obtenir plus de précisions sur les recommandations.

Programmes sociaux, chapitre 8

Recommandation 8-5 : La Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario devrait examiner des modèles de conception de système qui permettent de dispenser des services plus efficaces et de meilleure qualité aux bénéficiaires de l'aide sociale. Dans le cadre de cet examen, elle devrait envisager la possibilité que le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées soient regroupés, et que le programme ainsi unifié soit dispensé à l'échelon local. Elle devrait également étudier une intégration plus poussée des services d'emploi disponibles par l'intermédiaire d'Emploi Ontario.

Infrastructure, biens immobiliers et électricité, chapitre 12

Recommandation 12-1 : Faire en sorte que les exigences de présentation de rapports s'appliquant aux plans de gestion des biens mettent davantage l'accent sur l'optimisation des biens existants que ce qu'on propose actuellement dans le Plan d'infrastructure à long terme pour certaines entités (p. ex., les universités et les municipalités).

Recommandation 12-2 : Adopter l'établissement des prix à partir du coût complet pour les services d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées.

Recommandation 12-5 : En collaboration avec le gouvernement fédéral, les autres provinces et les municipalités, mettre en oeuvre une stratégie nationale de transport en commun.

Recommandation 12-13 : Consolider les 80 sociétés de distribution locales (SDL) de l'Ontario selon les régions afin de créer des économies d'échelle.

Environnement et richesses naturelles, chapitre 13

Recommandation 13-7 : Rationaliser et regrouper les entités et les organismes oeuvrant dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la gestion des ressources.

Relations de travail et rémunération, chapitre 15

Recommandation 15-10 : Le gouvernement devrait faciliter le passage volontaire à la négociation centralisée, dans le cas des municipalités, particulièrement en ce qui concerne les négociations avec les services policiers et les services d'incendie.

Dépenses de fonctionnement et d'administration, chapitre 16

Recommandation 16-13 : Certains services pourraient être mis en commun par les organismes, conseils et commissions, ainsi que dans le secteur parapublic.

Recommandation 16-14 : Le gouvernement devrait fusionner les services d'information et de technologie de l'information à l'échelle du secteur parapublic.

Recommandation 16-15 : Il serait possible de réaliser des économies et des gains d'efficience considérables en coordonnant davantage les chaînes d'approvisionnement horizontales dans le secteur parapublic.

Intégrité des revenus, chapitre 18

Recommandation 18-10 : Le ministère des Finances devrait prendre l'initiative en fournissant de l'aide aux municipalités en vue de l'élaboration d'une politique relative au recouvrement des amendes non payées dans la province en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Recommandation 18-12 : Permettre que les amendes non payées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* soient rattachées au rôle d'impôts fonciers des contrevenants, même si le bien-fonds en question est possédé conjointement.

Recommandation 18-25 : Passer en revue les politiques d'établissement des taux d'imposition aux fins scolaires pour les biens résidentiels et commerciaux afin de maintenir un niveau stable de revenus tirés de l'impôt scolaire, en chiffres absolus.

Recommandation 18-26 : Continuer la mise en oeuvre du plan de réduction de l'impôt scolaire applicable aux entreprises (ISE) tout en envisageant des options pour modifier le plan afin d'éviter la perte de la totalité ou d'une partie des revenus liée à la réduction des taux élevés de l'ISE en augmentant aussi les taux de l'ISE qui sont faibles.

Recommandation 18-27 : Se fonder sur le plan de réduction de l'impôt scolaire applicable aux entreprises (ISE) existant pour rectifier les iniquités et les distorsions historiques quant aux taux de l'ISE en mettant en oeuvre graduellement un taux uniforme unique de l'ISE.

Gestion du passif, chapitre 19

Recommandation 19-14 : L'Ontario devrait négocier avec le gouvernement fédéral afin qu'il s'engage à mettre en oeuvre un cadre national de soutien au logement qui comprendrait un financement fédéral adéquat, stable ainsi qu'à long terme et encouragerait ses partenaires et intervenants en matière de logement, notamment les administrations municipales, à collaborer avec le gouvernement fédéral afin d'obtenir cet engagement.

Avenir du soutien provincial aux municipalités

On prévoit que, jusqu'en 2018, le soutien aux municipalités augmentera d'un taux annuel moyen de 5,2 %, en utilisant 2010 à titre d'année de référence. Cette prévision de croissance annuelle dépasse largement la cible de croissance annuelle de 0,8 % des dépenses de programmes totales évoquée dans le présent rapport.

TABLEAU 20.7 Taux de croissance moyens historiques et prévus du soutien provincial aux municipalités

	Augmentation totale de 2003 à 2010 (chiffres cumulatifs)	Augmentation annuelle moyenne de 2003 à 2010	Augmentation annuelle moyenne projetée de 2010 à 2018
Soutien aux municipalités	148 %	13,8 %	5,2 % ¹

¹ De grandes augmentations progressives de la prise en charge provinciale sont survenues en 2010 et en 2011, lesquelles ont augmenté le pourcentage de l'augmentation annuelle moyenne projetée. En utilisant 2012 comme année de référence, l'augmentation annuelle moyenne projetée jusqu'à 2018 est de 3,8 %.

Source : ministère des Finances de l'Ontario.

La province a lancé un processus de prise en charge des coûts des prestations d'assistance sociale, conformément aux modalités de l'EPMFMPS. Les représentants municipaux ont reconnu par l'entremise de l'EPMFMPS que le FPMO diminuerait afin de tenir compte de la réduction des coûts municipaux associée aux prises en charge par la province. Plus précisément, il a été entendu que le FPMO diminuerait pour passer à 500 millions de dollars d'ici 2016, date à laquelle la composante des programmes sociaux serait totalement éliminée de cette subvention. En 2012, la province fournira aux municipalités un soutien continu total d'environ 3,2 milliards de dollars (voir le tableau 20.8).

TABLEAU 20.8 Soutien permanent aux municipalités (en millions de \$)

Programmes de financement (p. ex., le FPMO)	583
Valeur projetée des prises en charge promises par l'entremise de l'EPMFMPS (PMO, POSPH, OT, sécurité des tribunaux)	1 056
Autres prises en charge (OT – administration, santé publique, ambulances terrestres, taxe provinciale sur l'essence)	1 548
Total	3 187

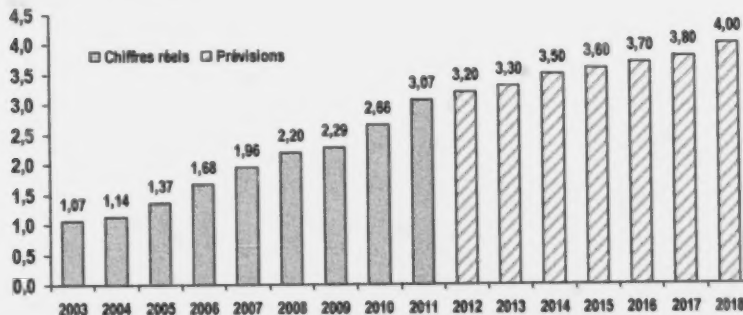
Les chiffres du tableau indiquent le soutien permanent que le gouvernement provincial accorde aux municipalités, qui comprend la prise en charge, par la province, des coûts municipaux des programmes d'aide sociale (PMO, POSPH, prestations au titre d'Ontario au travail et financement supplémentaire pour les coûts d'administration d'Ontario au travail), les coûts de sécurité des tribunaux et de transport des prisonniers, le FPMO/FRC, le financement provenant de la taxe provinciale sur l'essence, ainsi que les services de santé publique et d'ambulances terrestres. Ces chiffres ne comprennent pas d'autres transferts comme la part de la province des coûts des programmes sociaux. De plus, ces chiffres ne tiennent pas compte des investissements ponctuels dans l'infrastructure.

Source : ministère des Finances de l'Ontario.

Le soutien aux municipalités, en plus du FPMO et des prises en charge provinciales engagées par l'entremise de l'EPMFMPS, comprend un financement qui a pour but de maintenir la part provinciale des coûts de santé publique et des ambulances terrestres, ainsi que le financement par la taxe sur l'essence. Ce soutien a augmenté de 2,2 milliards de dollars depuis 2003 (voir le graphique 20.12).

GRAPHIQUE 20.12 Hausse du soutien permanent aux municipalités
Hausse de 270 % de 2003 à 2018

En milliards de dollars



Note : Comprend la prise en charge, par la province, des programmes d'aide sociale (PMO, POSPH, prestations au titre d'OT et financement supplémentaire pour les coûts d'administration d'OT), les coûts de sécurité des tribunaux et de transport des prisonniers, le FPMO/FRC, le financement provenant de la taxe provinciale sur l'essence, ainsi que les services de santé publique et d'ambulances terrestres. Ne comprend pas les investissements ponctuels comme ceux effectués dans le cadre du Fonds de stimulation de l'infrastructure, du Fonds Chantiers Canada – volet Collectivités, de la Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario, etc.
Sources : Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services : *Envisager l'avenir ensemble* (octobre 2008), ministères des Finances, des Transports, de la Santé et des Soins de longue durée, et des Services sociaux et communautaires de l'Ontario.

On prévoit que, de 2010 à 2018, le soutien provincial augmentera de 5,2 % par année. On ne peut se permettre un taux de croissance si élevé, qui est nettement supérieur à l'objectif annuel d'augmentation des dépenses de programmes totales de 0,8 % indiqué dans le présent rapport. Une partie de la croissance prévue provient de la dernière tranche de 500 millions de dollars de la prise en charge des coûts. Si l'on en fait abstraction, le soutien provincial augmente de 3,5 % par année, un taux de croissance toujours beaucoup plus élevé que notre taux de croissance annuel de 0,8 %. Le taux de croissance annuel de 3,5 % qui serait affiché si le gouvernement ne prenait pas en charge la dernière tranche de coûts est surtout attribuable aux coûts plus élevés découlant des coûts que le gouvernement a déjà pris en charge, soit ceux du PMO et du POSPH. En raison de facteurs comme la hausse du nombre de cas, les coûts que paie la province et, par conséquent, les économies que réalisent les municipalités, en raison des prises en charge auxquelles le gouvernement a déjà procédé continuent d'augmenter.

La Commission appuie la notion générale de la prise en charge des coûts – ces programmes et services sont mieux financés par l'assiette de revenus provinciale qui est plus large et plus diversifiée. Et nous sommes bien conscients que toute modification des prises en charge ne fait que transférer le problème financier provincial d'une instance à une autre sans le résoudre. La plupart des municipalités de la province peinent également à boucler leur budget.

Malgré tout, nous croyons que pour respecter les mesures de restriction des dépenses au niveau provincial, il convient d'augmenter les transferts aux municipalités à un taux moindre que 5,2 % par année. Par conséquent, nous recommandons deux mesures principales :

Recommandation 20-7 : Prolonger de deux années la période durant laquelle la dernière tranche de 500 millions de dollars sera prise en charge de sorte que ce transfert ne soit pas terminé avant 2020. Par exemple, si nous atteignons seulement en 2017 le seuil de 232 millions de dollars qui était prévu pour 2015, nous économiserons 165 millions de dollars (397 millions moins 232 millions).

Recommandation 20-8 : S'assurer qu'à compter de 2013, le Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) décroisse de manière à atteindre les 500 millions de dollars prévus d'ici 2016. Une hypothèse raisonnable consisterait à diminuer le Fonds de 25 millions de dollars par année quatre fois de suite à compter de 2013, ce qui en ramène l'enveloppe à 500 millions de dollars en 2016.

Nous reconnaissons l'importance des raisons liées à la politique publique, de même que l'engagement provincial de prendre en charge les coûts des programmes d'aide sociale pour qu'ils cessent d'être liés à l'assiette de l'impôt foncier. Cependant, compte tenu du climat financier actuel, la Commission craint que la poursuite de la mise en oeuvre de cette mesure selon l'échéancier actuel puisse s'avérer inappropriée.

De plus, il importe de s'assurer que ces investissements provinciaux donnent des résultats tangibles pour les Ontariennes et Ontariens.

Recommandation 20-9 : La province et les municipalités doivent travailler de concert pour établir un cadre de responsabilisation qui ferait un suivi de la manière dont les municipalités investissent les économies dégagées en raison de la prise en charge des coûts par la province.

Comme les investissements dans l'infrastructure ont été désignés comme une priorité de premier plan par les municipalités, ce cadre de responsabilisation devrait être axé sur le suivi des nouvelles dépenses municipales en immobilisations. Certaines municipalités, comme la ville d'Ottawa, ont publié des rapports comptables détaillés qui précisent comment les économies découlant de la prise en charge sont investies et nous encourageons la province à collaborer avec les municipalités afin de partager les pratiques exemplaires en ce domaine.

La province et les municipalités utilisent la même assiette de l'impôt foncier

Un autre aspect de la relation financière provinciale-municipale est le fait que la province et les municipalités utilisent la même assiette de l'impôt foncier.

Les impôts fonciers prélevés en Ontario se sont chiffrés à plus de 23 milliards de dollars en 2010. De ce montant, les municipalités ont recueilli 16,4 milliards de dollars. Les impôts fonciers constituent la plus importante source de revenus pour les municipalités. Les impôts fonciers prélevés par la province aux fins scolaires se sont chiffrés à plus de 6,6 milliards de dollars.

Les impôts fonciers sont une source de revenus stable pour les municipalités. Ils permettent aux municipalités de financer les services locaux et à la province de couvrir une partie des coûts de l'éducation élémentaire et secondaire.

Les municipalités ont reçu une marge de 2,5 milliards de dollars au titre de l'impôt foncier au moment du remaniement des services locaux. Par la suite, la province a adopté une politique qui a compensé en totalité l'incidence de la réévaluation foncière en rajustant les taux de l'impôt scolaire prélevé sur les biens résidentiels et commerciaux.

Cette réduction des taux de l'impôt scolaire visant à contrebalancer les hausses découlant de la réévaluation a contribué à une baisse considérable des revenus réels et de la part des coûts d'éducation financés par les impôts fonciers. En fait, les décisions prises par la province concernant les taux de l'impôt scolaire ont entraîné une réduction de 30 % des revenus réels au cours des 20 dernières années, ce qui a fourni aux municipalités une marge fiscale supplémentaire leur ayant permis de financer les services locaux.

Nous recommandons que la province passe en revue ses politiques d'établissement du taux de l'impôt scolaire afin de maintenir des revenus stables en termes réels provenant de cet impôt. Pour plus de précisions sur cette recommandation, voir le chapitre 18, Intégrité des revenus.

Accroître l'efficience de la relation nouée aux fins de la prestation des services

Tel qu'indiqué dans le chapitre 8, Programmes sociaux, les municipalités jouent un rôle important dans la prestation des programmes à la population de l'Ontario. Par exemple, les programmes d'aide sociale sont dispensés par les municipalités, mais financés en majeure partie par les paiements de transfert versés par la province. Les programmes de logement social et de garderie sont eux aussi dispensés surtout par les municipalités et financés par les trois ordres de gouvernement.

Comme nous en avons discuté dans ce chapitre, il faudra intégrer et aligner la conception et la prestation des programmes à l'échelle des ministères du gouvernement et des agents de mise en oeuvre. Tel qu'indiqué dans la section sur les relations fédérales-provinciales du présent chapitre, les particuliers s'attendent à ce que les services publics soient facilement accessibles et dispensés rapidement par des employés compétents. Les ordres de gouvernement devront unir leurs efforts afin de trouver la façon la plus efficiente de dispenser des services aux personnes qui en ont le plus besoin. Pour maintenir les services dans le contexte d'une hausse des dépenses de programmes globales de 0,8 %, tous les intervenants, y compris les municipalités, devront s'engager à les rendre plus efficaces et à les transformer.

Annexe 1 : Recommandations de la Commission

Table des matières

Chapitre 1 : La nécessité de prendre des mesures financières décisives.....	489
Chapitre 3 : Notre mandat et notre approche.....	490
Chapitre 5 : Santé.....	494
Chapitre 6 : Éducation élémentaire et secondaire.....	506
Chapitre 7 : Éducation postsecondaire.....	511
Chapitre 8 : Programmes sociaux.....	514
Chapitre 9 : Services d'emploi et de formation.....	517
Chapitre 10 : Immigration.....	518
Chapitre 11 : Soutien des entreprises.....	519
Chapitre 12 : Infrastructure, biens immobiliers et électricité.....	521
Chapitre 13 : Environnement et richesses naturelles.....	523
Chapitre 14 : Secteur de la justice.....	524
Chapitre 15 : Relations de travail et rémunération.....	525
Chapitre 16 : Dépenses de fonctionnement et d'administration.....	527
Chapitre 17 : Entreprises publiques.....	529
Chapitre 18 : Intégrité des revenus.....	531
Chapitre 19 : Gestion du passif.....	534
Chapitre 20 : Relations intergouvernementales.....	536

Chapitre 1 : La nécessité de prendre des mesures financières décisives

Recommandation 1-1 : Nous recommandons que les changements annuels suivants soient apportés aux dépenses de programmes jusqu'en 2017-2018 :

- Soins de santé – plus 2,5 %
- Éducation (paliers primaire et secondaire) – plus 1,0 %
- Éducation postsecondaire (sauf formation) – plus 1,5 %
- Services sociaux – plus 0,5 %
- Tous les autres programmes – moins 2,4 %.

Chapitre 3 : Notre mandat et notre approche

Recommandation 3-1 : Ne pas simplement réduire les coûts. L'impératif de restreindre les dépenses devrait plutôt être l'occasion de réformer la prestation des programmes et des services. Une simple baisse des coûts peut permettre d'atteindre les objectifs de réduction du déficit à court terme, mais elle ne favorise pas la stabilité financière à long terme et ne permet pas d'adopter des réformes qui optimiseront les ressources financières.

Recommandation 3-2 : Éviter les réductions générales faites sans distinction, car cette approche brutale met sur le même pied les programmes utiles et efficaces, et ceux qui sont désuets et mal gérés. Il s'agit d'une façon bête de procéder. Les dépenses devraient être alignées sur les priorités du gouvernement afin que les initiatives prioritaires bénéficient d'un financement adéquat et que les programmes de faible priorité fassent l'objet de réductions importantes ou soient carrément éliminés. Lorsqu'un gouvernement fait des réductions générales sans distinction, il se soustrait à sa responsabilité de prendre des décisions claires qui sont souvent difficiles.

Recommandation 3-3 : Éviter de fixer des objectifs quant à la taille de la fonction publique. Il faut fixer des objectifs quant aux extrants plutôt qu'en ce qui concerne les intrants et mettre l'accent sur le coût des programmes et des services ainsi que sur l'optimisation des ressources. La diminution des coûts des programmes et l'optimisation des ressources entraîneront inévitablement une réduction de la taille de la fonction publique.

Recommandation 3-4 : Le gouvernement ne devrait pas se fier excessivement au gel de l'embauche et à l'attrition pour réduire la taille de la fonction publique à la suite de la restriction des dépenses car, en général, ce genre d'approche détériore la qualité de la fonction publique pendant plusieurs années, voire pendant des décennies. Les mesures de réduction doivent viser les programmes et services moins prioritaires et moins efficaces, ce qui entraînera une diminution du nombre d'employés travaillant dans ces secteurs. De façon générale, il faut s'efforcer de maintenir en poste les bons employés et se départir de ceux qui ne sont pas assez performants. Toutes les évaluations du personnel et toutes les primes qui lui sont accordées doivent être alignées sur ces objectifs. Par exemple, le gouvernement devrait continuer d'accorder des primes aux employés dont le rendement est supérieur aux exigences.

Recommandation 3-5 : Il ne faut pas conserver les biens ou services publics lorsqu'il existe de meilleures options. Il faut envisager de privatiser des biens et de confier la prestation de services au secteur privé lorsque cela est faisable. Nous suggérons de procéder ainsi uniquement si cela permet d'optimiser l'utilisation des deniers publics sans compromettre l'accès aux services, et non pour des raisons idéologiques. Dans le domaine de la planification budgétaire, il ne faut pas vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué. Si on prévoit vendre des biens, il ne faut pas intégrer dans le budget les revenus que l'on prévoit tirer de cette vente, car il y a toujours un degré d'incertitude quant au temps nécessaire pour la vente, au traitement comptable et à la valeur marchande ultime des biens. Il faut plutôt comptabiliser la vente de façon appropriée lorsqu'elle a lieu.

Recommandation 3-6 : Le temps nécessaire pour rétablir l'équilibre budgétaire de façon durable a une grande incidence sur la nature de l'approche suivie. Les corrections traditionnelles apportées à court terme ne suffiront pas et, dans bien des cas, ne seront pas appropriées. En voici des exemples : la vente de biens uniquement pour créer une rentrée de fonds unique; le gel des salaires ou des primes accordées aux cadres; le report d'investissements dans les immobilisations et d'autres dépenses nécessaires. On ne peut se contenter d'adopter un comportement passif. La restriction des dépenses doit être liée de façon rigoureuse et cohérente à une réforme permanente du mode de fonctionnement du gouvernement afin que les mesures de restriction produisent des résultats durables à long terme.

Recommandation 3-7 : Quand il aura décidé quelle sera sa réponse au présent rapport, le gouvernement devrait commencer par rédiger un document officiel faisant état de sa vision et de la voie qui mènera à la réalisation de l'objectif. D'autres gouvernements ont créé un tel outil par le passé. En 1984, le gouvernement Mulroney a publié un document intitulé *Un programme de renouveau économique*. Dans ce vaste rapport, il décrivait toutes les mesures qu'il entendait mettre en oeuvre. Le gouvernement Chrétien a fait de même en 1994 en publiant deux documents dont on se souvient davantage pour leur couleur – le Livre mauve et le Livre gris – que pour leur titre. En plus de renseigner le public sur les changements qui seraient apportés, ces documents sont devenus un texte de référence pour tous les bureaucrates, qui ont pu voir le rôle que jouaient leurs programmes et leurs activités au sein du gouvernement.

Recommandation 3-8 : Accorder davantage la priorité aux programmes et activités qui permettent d'investir dans l'avenir qu'à ceux qui maintiennent le statu quo. Il n'est jamais facile de procéder ainsi. Un grand nombre de personnes préfèrent maintenir le statu quo que de se tourner vers l'avenir. Il incombe au gouvernement de remédier à cela. Comme l'a déclaré Lester Thurow, économiste au Massachusetts Institute of Technology, « le rôle du gouvernement dans une société capitaliste est de représenter l'avenir au présent ».

Recommandation 3-9 : L'élaboration des politiques et la prestation des services publics en général devraient davantage être fondées sur des éléments probants, ce qui nécessite des objectifs clairement définis et reposant sur des preuves et recherches solides. Le gouvernement devrait recueillir des données permettant de déterminer si ces objectifs ont été atteints et, le cas échéant, avec quel degré d'efficacité. Les cadres devraient être responsables de la réalisation des objectifs. De plus, si ceux-ci ne sont pas atteints, des modifications devraient être apportées aux programmes et aux services. Il faut communiquer l'information de façon transparente et effectuer des vérifications. Le modèle fondé sur des éléments probants devrait être appliqué aux efforts fructueux déployés par les fonctionnaires et les ministères en vue d'atteindre les objectifs. De plus, les ministères ainsi que les organismes et entités qui rendent des comptes au gouvernement devraient avoir la latitude nécessaire pour se livrer à leurs activités de façon efficace.

Recommandation 3-10 : Cela soulève une question épineuse à laquelle sont confrontés tous les gouvernements. D'une part, les gouvernements doivent réduire le plus possible le coût de leurs activités. D'autre part, ils doivent imposer des règles et une obligation de rendre des comptes pour empêcher la mauvaise utilisation des deniers publics. Tous les gouvernements doivent établir un équilibre entre ces obligations contradictoires. Nous estimons qu'il faut remettre les pendules à l'heure, car les règles sont devenues excessives. Le gouvernement a du mal à réagir de façon rapide et cohérente. Par exemple, dans bien des cas, il met trop de temps à traiter des demandes de propositions mineures ou à obtenir les fournitures requises de façon uniforme parce qu'il doit émettre une série de demandes de propositions. Lorsqu'il y a trop de règles, comme c'est le cas actuellement, les fonctionnaires et les fournisseurs du secteur privé doivent réaffecter, voire accroître, leur personnel pour veiller au respect des exigences de conformité et de présentation de rapports même si, dans bien des cas, l'information fournie n'est pas utilisée par le destinataire pour favoriser des modifications aux politiques ou à la prestation des services. Bien qu'il ne soit pas possible de comptabiliser tous les coûts de la surveillance de la conformité et de les comparer aux avantages obtenus, nous estimons qu'il y a un trop grand nombre d'observateurs par rapport au nombre de personnes qui effectuent le travail. Le gouvernement doit établir un nouvel équilibre.

Recommandation 3-11 : Les limites qui séparent les activités du secteur public de celles du secteur privé devraient être modifiées et, dans certains cas, éliminées. En général, le gouvernement devrait continuer d'élaborer les politiques, bien que divers intervenants et groupes communautaires pourraient et devraient y participer davantage. Des groupes externes devraient même fournir des conseils aux entités les plus importantes du gouvernement chargées de prendre des décisions, notamment le Conseil des ministres.

Recommandation 3-12 : Les fournisseurs de services du secteur public devraient affecter leurs employés à un emploi où ils remplissent leurs fonctions de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible et au coût le plus abordable. Les médecins ne devraient pas effectuer des tâches qui pourraient être accomplies de façon plus efficiente et à plus faible coût par des adjoints au médecin, du personnel infirmier autorisé, des infirmières praticiennes ou des pharmaciens. Les chargés de cas ne devraient pas remplir toutes les formalités liées à l'aide sociale, à l'emploi ou à la formation lorsque les clients acceptent et sont capables de recevoir des services par téléphone ou par Internet. Dans le secteur des services policiers, les fonctions non essentielles comme l'entrée de données pourraient être remplies par du personnel de bureau plutôt que par des agents dont le temps et les capacités seraient utilisés à meilleur escient à d'autres fins.

Recommandation 3-13 : Il faut cerner des thèmes de réforme communs afin de réaliser des économies d'échelle et de simplifier les communications. Ces thèmes comprendraient l'adoption d'un mode d'élaboration des politiques et de prestation des services fondé sur des éléments probants; des modèles plus efficaces pour la prestation des services dans tous les secteurs où il y a interaction avec le public; l'utilisation efficace des biens de la Couronne et l'obtention de taux de rendement adéquats grâce à ces biens; et la fusion d'activités administratives comme la technologie de l'information et les ressources humaines.

Recommandation 3-14 : La réforme doit être de grande envergure et se faire rapidement. La tendance naturelle est d'envisager chaque mesure de réforme séparément, selon une longue échéance. Il faut résister à cette tendance, car cette approche ne s'est pas avérée fructueuse par le passé et, ce qui est plus important, elle va à l'encontre de notre mandat d'équilibrer le budget d'ici 2017-2018.

Premièrement, le gouvernement devra mettre en oeuvre toutes les réformes que nous recommandons – ou à tout le moins des mesures financières raisonnables semblables – afin de limiter la croissance des dépenses de programmes de façon à parvenir à l'équilibre budgétaire d'ici 2017-2018. Le gouvernement ne doit pas choisir uniquement les réformes qui lui plaisent et laisser de côté celles qu'il juge inacceptables. Deuxièmement, le processus de restriction des dépenses sera couronné de succès uniquement si le public estime que les réformes sont justes. Des mesures de grande envergure feront en sorte que le public perçoive la réforme ainsi au lieu de croire qu'un certain nombre de programmes ont été ciblés injustement. Troisièmement, nous savons tous que les changements sont perturbateurs, mais il n'est pas plus facile d'avaler la pilule si le processus s'éternise. En fait, cela ne fera que décourager les fonctionnaires et les personnes recevant des services du gouvernement, et remettre à plus tard la mise en place d'un nouveau système efficace. Certes, il y a des limites à la capacité de la fonction publique d'amorcer, de réaliser et de surveiller les changements. Toutefois, lorsque les paramètres financiers auront été établis, d'abord pour les ministères puis pour les programmes, un grand nombre des réformes seront mises en oeuvre par des exécutants.

Chapitre 5 : Santé

Recommandation 5-1 : Élaborer et rendre public un plan global comprenant des mesures pour s'attaquer aux problèmes du secteur de la santé au cours des 20 prochaines années. Le plan devrait énoncer des objectifs et des solutions qui s'articulent autour des principes suivants :

- Le système devrait être centré sur le patient et non sur les établissements et les praticiens du système de soins de santé.
- Le plan devrait focaliser sur la coordination des services aux patients dans le cadre d'une approche systémique intégrée.
- Les réformes devraient tenir compte des changements et des défis liés aux caractéristiques démographiques et aux modes de vie en mettant davantage l'accès sur les soins aux malades chroniques que sur les soins actifs.
- Au palier provincial, le système doit pouvoir planifier la capacité des soins de santé; il doit examiner les besoins en santé de la population et prévoir les installations, les services, le financement et les ressources humaines qui seront nécessaires pour y répondre.
- Les politiques devraient être fondées sur des données probantes permettant de déterminer quels sont les services, les interventions, les appareils et accessoires et les médicaments efficaces, efficaces et admissibles au financement public.
- On devrait mettre davantage l'accent sur la prévention des problèmes de santé, y compris le rôle que pourrait jouer la santé publique pour atteindre ce but.
- Il faudrait s'assurer que les données sur la santé sont recueillies avec efficience et partagées.
- Le financement versé aux fournisseurs devrait être fondé principalement sur leur capacité à répondre aux besoins des patients tout au long du continuum de soins.
- La qualité des soins peut et devrait être améliorée en dépit de la nécessité de limiter la hausse des dépenses; qualité des soins et retenue dans les dépenses doivent aller de pair.

Recommandation 5-2 : Évaluer toutes les propositions de changement qui comprennent des mesures d'efficience et des économies en fonction de la vision et du plan élaborés ci-dessus.

Recommandation 5-3 : Diriger tous les patients qui n'ont pas besoin de soins actifs vers une forme de soins plus appropriée que les hôpitaux qui sera moins coûteuse, améliorera l'expérience du patient et réduira son exposition à de nouveaux risques pour la santé.

Recommandation 5-4 : Recourir davantage aux soins à domicile, s'il y a lieu, pour réduire les coûts sans compromettre l'excellence des soins. Par exemple, on devrait davantage recourir aux soins à domicile pour la convalescence après des interventions comme la chirurgie de la hanche ou du genou.

Recommandation 5-5 : Pour améliorer la coordination des soins aux patients, tous les services de santé d'une région doivent être intégrés.

Recommandation 5-6 : Plafonner la croissance annuelle du budget du gouvernement en santé à 2,5 % ou moins jusqu'en 2017-2018. Par la suite, les hausses annuelles des coûts de santé doivent être limitées à 5 % tout au plus, si l'on veut maintenir l'équilibre budgétaire sans qu'il soit nécessaire de hausser les impôts ou de pratiquer des compressions inacceptables dans d'autres services publics.

Recommandation 5-7 : Favoriser un changement graduel vers des mécanismes qui assurent un continuum de soins et la prestation des soins dans la communauté. Le financement des soins communautaires devra peut-être croître à un taux plus élevé à court et à moyen terme afin de bâtir la capacité nécessaire pour réduire la pression exercée sur les établissements de soins actifs; par ailleurs, en mettant moins l'accent sur les hôpitaux, leurs budgets pourraient croître moins rapidement que la moyenne.

Recommandation 5-8 : Contenir les dépenses en s'assurant que la conception globale du système de soins de santé soit plus efficiente et en trouvant des gains d'efficience dans ses diverses composantes.

Recommandation 5-9 : Ne pas appliquer le même degré de retenue financière à tous les éléments du système de soins de santé. Certains aspects, comme les soins communautaires et la santé mentale, devront connaître une croissance plus rapide que la moyenne.

Recommandation 5-10 : Établir les principes globaux touchant les soins de santé à l'échelle de la province, mais maintenir la prestation des services de santé au palier régional.

Recommandation 5-11 : Une autorité de santé régionale devrait clairement être désignée en tant que point central de l'intégration des services et des établissements pour tout le continuum de soins dans un secteur géographique.

Recommandation 5-12 : Réduire le nombre d'organismes avec lesquels les réseaux locaux d'intégration des services de santé font affaire au quotidien.

Recommandation 5-13 : La fusion des agences de santé ou de leurs conseils devrait se faire lorsqu'elle est appropriée, et toutes les nouvelles agences nées d'une fusion devraient être des entités juridiquement distinctes pour limiter les coûts importants d'harmonisation et d'adaptation de la main-d'oeuvre.

Recommandation 5-14 : Établir un conseil consultatif dans chaque réseau local d'intégration des services de santé où les intervenants régionaux du système de soins de santé, notamment les hôpitaux communautaires, les médecins, les soins communautaires et les foyers de soins de longue durée seront adéquatement représentés.

Recommandation 5-15 : Les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent intégrer les soins à l'échelle du système grâce à l'échange des renseignements sur les patients entre les fournisseurs de soins de santé, à la coordination des décisions et à l'allocation des ressources en fonction des besoins régionaux.

Recommandation 5-16 : Échanger des données et des renseignements pour mieux comprendre et gérer les incidences financières des affections chroniques et complexes et des patients à risque ayant des problèmes de santé mentale et de dépendances (voir recommandations 5-37 à 5-41 pour de plus amples renseignements sur la gestion de leurs soins).

Recommandation 5-17 : Utiliser les renseignements issus des modèles de financement, tels que le Modèle d'allocation fondée sur la santé (MAS), pour examiner s'il y a des endroits où les services ne sont pas fournis également entre les régions sanitaires et évaluer continuellement les progrès de chaque réseau local d'intégration des services de santé dans la gestion des grands utilisateurs du système de santé (voir recommandations 5-50 à 5-73 pour de plus amples renseignements sur le MAS).

Recommandation 5-18 : Dans la mesure du possible, les services devraient être dispensés par les fournisseurs de soins les moins coûteux. Mettre à contribution le champ d'activité complet de tout le spectre des fournisseurs de soins.

Recommandation 5-19 : Une perspective plus globale devrait être appliquée aux décisions prises quant au champ d'activité des professionnels de la santé. Le gouvernement devrait jouer un rôle plus actif en collaboration avec les ordres professionnels pour appliquer une approche systémique au lieu de traiter chaque profession isolément.

Recommandation 5-20 : Maximiser les occasions de recourir aux services d'infirmières praticiennes dans le but d'être plus efficaces tout en maintenant l'excellence des soins.

Recommandation 5-21 : Former plus d'infirmières et d'infirmiers dans les programmes des collèges et des universités pour répondre à la demande accrue de personnel infirmier.

Recommandation 5-22 : Recourir davantage aux préposés aux services de soutien à la personne et les intégrer dans les équipes avec les infirmières praticiennes, les infirmières autorisées et d'autres membres du personnel, au besoin, pour optimiser les soins aux patients.

Recommandation 5-23 : Les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent utiliser le financement comme moyen d'encourager les hôpitaux et les autres fournisseurs de soins de santé à mettre à contribution toute l'étendue du champ d'activité de leur personnel.

Recommandation 5-24 : Apporter des modifications à la *Loi de 1991 sur les pharmaciens* afin d'élargir le champ d'exercice de la profession de pharmacien. Il s'agirait d'élaborer des règlements pour permettre aux pharmaciens d'administrer des injections et des inhalations de routine ainsi que des vaccins.

Recommandation 5-25 : Les réseaux locaux d'intégration des services de santé ne devraient pas soutenir les plans d'immobilisations des hôpitaux visant à élargir les services de soins externes. Les hôpitaux devraient s'occuper des affaires hospitalières, tandis que d'autres entités comme les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) et les fournisseurs de soins de santé privés devraient être responsables de la prestation des services de soins externes. Les CASC et les fournisseurs de soins de santé privés ont démontré leur capacité à faire ce travail à un coût moindre que les hôpitaux.

Recommandation 5-26 : Résister à la tentation naturelle de bâtir plus d'établissements de soins de longue durée pour la population vieillissante jusqu'à ce que le gouvernement puisse évaluer ce qui peut être fait en insistant davantage sur l'utilisation des soins à domicile soutenus par des services communautaires. Les soins à domicile sont moins coûteux et devraient générer une plus grande satisfaction de la population.

Recommandation 5-27 : Conférer aux réseaux locaux d'intégration des services de santé le pouvoir, la responsabilité et les ressources nécessaires pour surveiller la santé dans la région, y compris allouer les budgets, responsabiliser les intervenants et établir les mécanismes incitatifs.

Recommandation 5-28 : Lier la rémunération des présidents-directeurs généraux et des cadres supérieurs de toutes les composantes du système de soins de santé à l'obtention de résultats stratégiques ciblés pour la santé, plutôt qu'au nombre d'interventions pratiquées, en vertu d'un cadre de rémunération au rendement. Cette approche de rémunération au rendement devrait être reproduite dans chaque hôpital, centre d'accès aux soins communautaires, établissement de soins de longue durée, etc., chez les médecins et les travailleurs de la santé.

Recommandation 5-29 : Favoriser la transparence au chapitre des salaires des présidents-directeurs généraux, des chefs de direction et des cadres supérieurs de tout le système de soins de santé en rendant publics, au moment opportun, des renseignements exhaustifs sur la rémunération.

Recommandation 5-30 : Affecter les fonds de manière à répondre aux besoins des patients à mesure qu'ils progressent le long du continuum de soins.

Recommandation 5-31 : Certaines régions ont créé des fonctions de « navigateurs administratifs du système » qui coordonnent les rendez-vous et aident les patients à remplir les différents formulaires et formalités. Les réseaux locaux d'intégration des services de santé devraient s'assurer qu'il y a suffisamment de personnes dans ce rôle à l'échelle du système de soins de santé.

Recommandation 5-32 : Attribuer aux fournisseurs de soins primaires et aux médecins des équipes de santé familiale (ESF) ou des cliniques spécialisées le rôle de « quart-arrière » pour suivre les patients qui progressent dans le système intégré de soins de santé. Les ESF devraient travailler de pair avec les navigateurs administratifs du système et les hospitalistes pour suivre leurs patients hospitalisés, de l'admission au congé (voir la recommandation 5-55 sur les hospitalistes pour de plus amples renseignements).

Recommandation 5-33 : Lier étroitement les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) afin d'améliorer la gestion de cas. Les options possibles devraient être examinées quant à la nature de cette intégration. Celle-ci pourrait prendre la forme d'une collaboration entre les deux entités ou de l'intégration en bonne et due forme des CASC dans cet aspect clé du travail des RLISS.

Recommandation 5-34 : Exiger des hôpitaux qu'ils mettent les sommaires de congé à la disposition des autres fournisseurs de soins (omnipraticiens, fournisseurs de soins à domicile), par voie électronique, immédiatement.

Recommandation 5-35 : Fournir les résultats des tests de laboratoire par voie électronique pour les rendre disponibles plus rapidement et plus efficacement, et protéger les renseignements personnels des patients.

Recommandation 5-36 : Réduire les absences et les visites au cabinet du médecin pour les Ontariennes et Ontariens, et améliorer la satisfaction des patients, par l'échange de messages sécurisés entre les patients et les fournisseurs de soins ainsi que la prise de rendez-vous en ligne, l'accès aux résultats des tests pour les patients et les demandes de renouvellement d'ordonnances en ligne.

Recommandation 5-37 : Les patients ayant des affections complexes devraient être pris en charge par des équipes multidisciplinaires afin de maximiser la coordination avec les équipes de santé familiale et les autres fournisseurs de soins communautaires.

Recommandation 5-38 : Les soins aux malades chroniques devraient être dispensés par des organismes de soins communautaires et de soins à domicile dans toute la mesure du possible.

Recommandation 5-39 : Aller au-devant des patients qui ont besoin de soins préventifs, en particulier ceux qui ont une maladie chronique et ceux qui ont besoin d'aide pour la gestion des médicaments, au lieu d'attendre qu'ils viennent chercher des services. Utiliser les dossiers médicaux électroniques, les outils d'aide à la décision et l'envoi de messages sécurisés aux Ontariennes et aux Ontariens pour atteindre ces buts.

Recommandation 5-40 : Réduire la mortalité, les hospitalisations et les coûts tout en améliorant la satisfaction des patients en liant les Ontariennes et Ontariens ayant des maladies chroniques graves (p. ex., insuffisance cardiaque congestive) à un système de monitoring et de soutien continu par le recours accru aux télésoins à domicile.

Recommandation 5-41 : Centraliser la gestion des maladies chroniques en créant des organismes de coordination pour les affections chroniques, dont les problèmes de santé mentale, les maladies du cœur, les AVC et les maladies rénales, selon le modèle d'Action Cancer Ontario.

Recommandation 5-42 : Affecter suffisamment de ressources aux réseaux locaux d'intégration des services de santé pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions élargies. Les ressources supplémentaires devraient venir en grande partie du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, ce qui nécessiterait la mutation d'un nombre important d'employés.

Recommandation 5-43 : Établir des structures pour préciser la hiérarchie des responsabilités jusqu'aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et l'obligation redditionnelle des RLISS envers le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Recommandation 5-44 : Les décisions stratégiques en matière de santé devraient se prendre à l'extérieur du contexte des négociations avec l'Ontario Medical Association et inclure d'autres intervenants.

Recommandation 5-45 : L'Institut de recherche en services de santé et Qualité des services de santé Ontario doivent travailler de pair et intégrer leur expertise respective dans des recommandations pratiques destinées aux fournisseurs de soins de santé.

Recommandation 5-46 : À mesure qu'un ensemble de pratiques est établi, élargir le mandat de Qualité des services de santé Ontario pour en faire un organisme de réglementation chargé de mettre en application des directives fondées sur des preuves servant à orienter les décisions en matière de traitement et les interventions assurées par l'Assurance-santé de l'Ontario.

Recommandation 5-47 : Rendre public tout le travail de Qualité des services de santé Ontario. Utiliser les données trouvées pour façonner les directives sur les pratiques et établir ce qui sera couvert par l'Assurance-santé de l'Ontario.

Recommandation 5-48 : L'Institut de recherche en services de santé doit poursuivre son travail sur le plan de l'efficience.

Recommandation 5-49 : Envisager la possibilité de mettre sur pied une entité nationale semblable à celle de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour réunir et améliorer les orientations stratégiques fondées sur des preuves ainsi que pour accroître la collaboration sur les enjeux qui touchent toutes les compétences. Cette entité pourrait servir de forum et fournir un secrétariat ayant une capacité d'analyse. Elle pourrait loger au Conseil des ministres de la santé ou au Conseil des sous-ministres de la santé. Le gouvernement fédéral devrait participer.

Recommandation 5-50 : Utiliser les données du Modèle d'allocation fondée sur la santé (MAS) pour établir la rémunération appropriée pour les interventions et cesser d'utiliser les coûts moyens pour fixer les paiements aux hôpitaux (voir les recommandations 5-17 et 5-73 pour de plus amples renseignements sur le MAS).

Recommandation 5-51 : Créer une combinaison de financement fondé sur les activités (c.-à-d. financement lié aux interventions ou aux résultats) et de financement de base géré conformément aux ententes de responsabilisation.

Recommandation 5-52 : Élaborer des politiques visant à faire en sorte que l'accès au système de soins de santé se fasse non plus par l'entremise des urgences des établissements de soins actifs, mais plutôt par l'entremise des soins communautaires (c.-à-d. cliniques sans rendez-vous et équipes de santé familiale), des soins à domicile et, dans certains cas, des soins de longue durée.

Recommandation 5-53 : Encourager les hôpitaux à se spécialiser, pour que tous n'essaient pas d'offrir tous les services quels que soient leurs avantages comparatifs.

Recommandation 5-54 : Étant donné le fardeau que représentent les patients en attente d'un autre niveau de soins (ANS) sur la capacité des hôpitaux, ces derniers doivent devenir plus efficaces dans l'optimisation de leur capacité tout en appliquant les meilleures pratiques concernant la planification des sorties. En outre, les petits hôpitaux ayant un grand nombre de patients en attente d'un ANS doivent être évalués dans le but de redéfinir leur rôle dans les soins aux personnes âgées. Encore une fois, un financement adéquat devrait être prévu.

Recommandation 5-55 : Recourir aux services des hospitalistes pour coordonner les soins aux patients hospitalisés de l'admission au congé. Les hospitalistes devraient collaborer avec les équipes de santé familiale pour mieux coordonner le cheminement d'un patient le long du continuum de soins de santé (soins actifs, réadaptation, soins de longue durée, soins communautaires et soins à domicile).

Recommandation 5-56 : Placer les soins primaires au cœur d'un nouveau modèle de soins de santé intégré.

Recommandation 5-57 : Les autorités de santé régionales doivent intégrer les médecins dans un système de santé avec inscription des clients et adopter les mesures nécessaires pour s'attaquer aux questions de rémunération au sein des disciplines, c.-à-d. la combinaison appropriée d'honoraires/paiement par capitation et paiement à l'acte.

Recommandation 5-58 : Réduire la nature d'entreprise à propriétaire unique des cabinets de nombreux médecins de soins primaires et encourager une plus grande intégration interdisciplinaire par des incitatifs au rendement et la reddition de comptes.

Recommandation 5-59 : Rémunérer les médecins selon un modèle combinant honoraires/paiement par capitation et paiement à l'acte; l'équilibre entre les deux modes de paiement se situerait probablement dans une proportion autour de 70 % et 30 % respectivement.

Recommandation 5-60 : Négocier intensivement avec l'Ontario Medical Association en vue de la prochaine entente.

Recommandation 5-61 : Modifier les barèmes des honoraires au moment opportun pour tenir compte des améliorations technologiques, et appliquer les économies réalisées à la réduction des dépenses en santé.

Recommandation 5-62 : Faire des équipes de santé familiale (ESF) la norme au chapitre des soins primaires et concevoir la structure incitative de la rémunération des médecins de manière à favoriser ce développement. Les principales caractéristiques des ESF comprennent ce qui suit :

- L'autorité de santé régionale devrait jouer un rôle de premier plan dans la détermination de leurs liens avec le reste du système de soins de santé et établir les règles de base régissant leur fonctionnement.
- Les ESF devraient se concentrer sur les résultats plutôt que sur les interventions en santé. Leur fonctionnement devrait être resserré par des objectifs, l'obligation de rendre des comptes et un système de collecte des données.
- Mener des recherches pour déterminer la taille optimale des ESF, compte tenu de facteurs comme la géographie et les caractéristiques démographiques des patients. Il est essentiel d'établir un équilibre entre les économies d'échelle et le maintien de liens personnels entre les fournisseurs de soins de santé et les patients; les ESF doivent avoir la capacité nécessaire pour soutenir un large éventail de fournisseurs de soins et l'administration connexe, notamment la responsabilité de suivre les patients dans le système. Certains intervenants ont indiqué à la Commission qu'une ESF optimale, dans les grandes collectivités, devrait compter de 8 à 15 médecins ayant un plus large éventail de spécialités qu'actuellement. À l'heure actuelle, les ESF comptent généralement de trois à huit médecins.
- Pour fournir une gamme de services à plus bas coût, inclure d'autres professionnels de la santé dans les ESF (infirmières praticiennes, infirmières autorisées, diététistes et sages-femmes, par exemple). Des praticiens non inscrits, comme les physiothérapeutes et les massothérapeutes, feraient également partie des ESF, mais ils fourniraient tous leurs services selon le principe de recouvrement des coûts.

Recommandation 5-63 : Obliger les équipes de santé familiale (ESF) à accepter les patients qui les choisissent; les ESF devraient collaborer avec chaque patient pour le lier avec le groupe de fournisseurs de soins le plus approprié.

Recommandation 5-64 : Les autorités de santé régionales devraient établir des incitatifs visant à dissuader les équipes de santé familiale de diriger les patients vers les fournisseurs de soins actifs.

Recommandation 5-65 : Les autorités de santé régionales devraient également être chargées d'affecter les gros utilisateurs du système de soins de santé à l'équipe de santé familiale (ESF) appropriée. Si, par exemple, il y a 300 gros utilisateurs dans une région et trois ESF, l'autorité de santé régionale essaierait d'orienter 100 patients vers chaque ESF, pour faire en sorte qu'aucune ne soit surchargée.

Recommandation 5-66 : Parce que les équipes de santé familiale (ESF) seront chargées de suivre les patients, elles devront mettre en place un volet administratif ayant la masse critique pour effectuer ce travail. Un certain nombre d'ESF devraient se partager ce volet administratif.

Recommandation 5-67 : De meilleurs soins doivent être offerts en dehors des heures d'ouverture, et des services téléphoniques et Internet devraient diriger les patients vers le fournisseur de soins le plus approprié et le plus pratique.

Recommandation 5-68 : Il faut encourager les équipes de santé familiale à inclure des spécialistes supplémentaires, ce qui réduira les recommandations externes et facilitera le suivi des patients.

Recommandation 5-69 : Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait donner aux équipes de santé familiale la souplesse nécessaire pour partager les spécialistes en permettant les contrats à temps partiel.

Recommandation 5-70 : Les médecins des équipes de santé familiale doivent commencer à entamer des discussions avec leurs patients d'âge moyen sur les soins de fin de vie.

Recommandation 5-71 : Améliorer l'accès aux soins (p. ex., dans les collectivités éloignées) et la productivité des spécialistes par le triage et l'aiguillage des patients vers les services de télémédecine (p. ex., télédermatologie, téléophtalmologie) lorsque cela est approprié.

Recommandation 5-72 : Il faudrait éliminer les incitatifs contre-productifs qui minent la qualité et l'efficacité des soins. Par exemple, les médecins sont pénalisés lorsqu'un de leurs patients se rend à une autre clinique sans rendez-vous, mais non lorsqu'il se rend au service des urgences d'un hôpital. De façon plus générale, le modèle de paiement à l'acte fournit un incitatif pour la pratique d'interventions médicales sans que la qualité et l'efficacité des soins ne soient suffisamment prises en compte. La question de ces incitatifs doit être abordée en concentrant les négociations avec l'Ontario Medical Association davantage sur la qualité des soins et en modifiant le système de paiement pour les médecins et dans tout le système de soins de santé.

Recommandation 5-73 : Le modèle décrit dans les recommandations ci-dessus doit être soutenu par un solide système de collecte et d'échange de données qui permet la création des dossiers nécessaires. Par exemple, le modèle fonctionne uniquement si nous savons combien de patients *ne* se rendent pas aux urgences ou combien de patients diabétiques *ne* connaissent pas de complications (voir recommandations 5-17 et 5-50 sur les données du Modèle d'allocation fondée sur la santé pour de plus amples renseignements).

Recommandation 5-74 : Mettre davantage l'accent sur les soins à domicile, soutenus par les ressources nécessaires, particulièrement au palier communautaire.

Recommandation 5-75 : Jumeler les personnes âgées aux services dont elles ont besoin en ayant recours au premier fournisseur de soins disponible, réduire le nombre de jours d'attente d'un autre niveau de soins et améliorer la coordination des soins par l'utilisation d'outils de gestion des aiguillages vers les soins de longue durée, les soins à domicile et les services communautaires.

Recommandation 5-76 : Mettre en oeuvre les recommandations contenues dans *Assurer les soins nécessaires à notre population vieillissante : la question des autres niveaux de soins – Rapport présenté à la ministre de la Santé et des Soins de longue durée*, un rapport rédigé par le D^r David Walker et publié en août 2011.

Recommandation 5-77 : Outre les recommandations formulées dans le rapport du D^r Walker intitulé *Assurer les soins nécessaires à notre population vieillissante : la question des autres niveaux de soins*, publié en août 2011, il est nécessaire d'offrir plus de soins palliatifs variés, à domicile et dans les maisons de soins palliatifs.

Recommandation 5-78 : Intégrer le système de santé publique aux autres composantes du système de santé (c.-à-d. les réseaux locaux d'intégration des services de santé).

Recommandation 5-79 : Revoir le modèle de financement actuel qui exige des municipalités des fonds de contrepartie équivalents à 25 % au titre des dépenses en santé publique.

Recommandation 5-80 : Envisager de reprendre en charge tout le secteur de la santé publique afin d'assurer une meilleure intégration avec le système de soins de santé et éviter les pressions financières actuelles.

Recommandation 5-81 : Améliorer la coordination dans le système de santé publique, non seulement entre les bureaux de santé publique, mais également entre les hôpitaux, les fournisseurs de soins communautaires et les médecins de soins primaires.

Recommandation 5-82 : Reproduire en Ontario l'initiative *Act Now* de la Colombie-Britannique, que l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a qualifiée de meilleure pratique en matière de promotion de la santé et de prévention des maladies chroniques.

Recommandation 5-83 : Veiller à ce que les médecins examinent les questions de régime alimentaire et d'exercice avant de prescrire des médicaments lorsqu'ils traitent des problèmes de santé comme les maladies cardiovasculaires et le diabète de type 2 tardif.

Recommandation 5-84 : Il faudrait prendre plus de mesures pour promouvoir la santé de la population et les modes de vie sains et pour renverser la tendance en matière d'obésité chez les enfants, en particulier par l'entremise des écoles.

Recommandation 5-85 : Collaborer avec le gouvernement fédéral relativement à l'information sur la nutrition et, s'il y a lieu, à la réglementation dans ce domaine.

Recommandation 5-86 : Les écoles de médecine devraient instruire les étudiantes et étudiants sur le « système », pour qu'ils puissent mieux comprendre la place qu'occupent les médecins dans le système de soins de santé, par exemple, comment répondre aux besoins de patients avec efficience et efficacité, mais en utilisant moins de ressources en reliant différentes parties du système de soins de santé.

Recommandation 5-87 : On doit faire mieux afin de déterminer les professions de la santé et les emplacements qui connaissent actuellement des pénuries ou qui risquent d'en connaître.

Recommandation 5-88 : Lier le Programme des médicaments de l'Ontario plus directement au revenu.

Recommandation 5-89 : Contribuer à réduire les erreurs de médication par l'utilisation de moyens électroniques pour faire des recoupements dans les cas de prescriptions multiples.

Recommandation 5-90 : Réduire l'utilisation illicite de médicaments sur ordonnance par l'utilisation de systèmes d'information sur les médicaments.

Recommandation 5-91 : De concert avec les autres provinces, examiner la possibilité d'établir une entité nationale qui fixerait un prix commun pour les médicaments à l'échelle du Canada (à tout le moins dans les provinces qui participeraient au programme).

Recommandation 5-92 : Comparer les médicaments pour déterminer lesquels sont les plus efficaces pour traiter une maladie donnée.

Recommandation 5-93 : Collaborer avec le gouvernement fédéral pour faire en sorte qu'une entente de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne n'entrave pas l'utilisation accrue des médicaments génériques en Ontario.

Recommandation 5-94 : Utiliser pleinement le champ d'activité de la profession de pharmacien.

Recommandation 5-95 : Centraliser toutes les fonctions administratives comme la technologie de l'information, les ressources humaines, les finances et l'approvisionnement dans le système de soins de santé.

Recommandation 5-96 : Établir un mécanisme central pour surveiller la création d'un « marché ponctuel » pour les biens et les services discrétionnaires tels que les services de diagnostic, de perfusions et de consultation de spécialistes.

Recommandation 5-97 : Retenir plus de services de spécialistes par voie d'appels d'offres en fonction du prix et de la qualité tout en conservant le modèle du payeur public unique.

Recommandation 5-98 : Une plus grande partie de la prestation des services devait faire l'objet d'appels d'offres, en établissant des critères de sélection fondés sur des paramètres pondérés par la qualité plutôt qu'uniquement sur le prix.

Recommandation 5-99 : Il faudrait accélérer l'adoption des dossiers électroniques selon une démarche ascendante.

Recommandation 5-100 : Il y aurait lieu d'adopter le modèle de la Nouvelle-Écosse dans lequel les techniciens d'urgence médicale fournissent des soins à domicile lorsqu'ils ne répondent pas à des appels d'urgence. Pour ce faire, il faudrait intégrer les structures de financement municipales et provinciales.

Recommandation 5-101 : On devrait mieux informer les particuliers et les familles pour faciliter l'auto-administration des soins chez les personnes ayant des affections telles que le diabète.

Recommandation 5-102 : Il est recommandé d'entamer un dialogue avec les Ontariennes et Ontariens sur l'élargissement de la couverture du système de santé, pour inclure, par exemple, les médicaments, les soins de longue durée et certains aspects des soins de santé mentale.

Recommandation 5-103 : Engager tous les intervenants dans une conversation civilisée sur l'avenir des soins de santé et le plan de 20 ans.

Recommandation 5-104 : Mettre sur pied une commission pour orienter les réformes en santé.

Recommandation 5-105 : Ne pas laisser les préoccupations concernant les droits du successeur arrêter les fusions qui ont du sens et sont essentielles à la réussite de la réforme.

Chapitre 6 : Éducation élémentaire et secondaire

Recommandation 6-1 : La Commission estime que pour atteindre ses objectifs financiers, le gouvernement devra plafonner à 1 % la hausse annuelle du budget de l'éducation entre 2010-2011 et 2017-2018.

Recommandation 6-2 : Les contraintes budgétaires doivent être appliquées de façon stratégique, afin de ne pas compromettre les progrès accomplis, par exemple, au chapitre des évaluations provinciales et des taux de diplomation.

Recommandation 6-3 : Le secteur de l'éducation élémentaire et secondaire devrait continuer à poursuivre ses trois principaux objectifs, à savoir : améliorer le rendement des élèves, réduire les écarts entre les résultats scolaires et accroître la confiance du public vis-à-vis du système d'éducation financé par les deniers publics. La province et le secteur doivent continuer de coordonner les efforts déployés par le gouvernement, les conseils scolaires et les écoles et maintenir l'approche « pression et soutien » adoptée au cours des dernières années.

Recommandation 6-4 : Les réformes des paliers élémentaire et secondaire devraient être effectuées de façon à ce que tous les intervenants aient un rôle à jouer pour assurer la viabilité à long terme du système tout en évitant toute source de distraction inutile.

Recommandation 6-5 : Par souci de transparence et d'efficacité, la province devrait informer les conseils scolaires du montant des allocations pluriannuelles qu'ils recevront au cours de la période allant de 2012-2013 à 2017-2018 pour qu'ils puissent planifier en conséquence et qu'ils aient le temps de réaliser les gains d'efficience nécessaires et de négocier le renouvellement des conventions collectives qui expireront le 31 août 2012, en sachant clairement quelle est leur situation budgétaire.

Recommandation 6-6 : Le gouvernement de l'Ontario devrait exhorter le gouvernement fédéral à fournir, au titre de l'éducation dans les réserves des Premières nations, un financement de niveau au moins comparable au financement par élève que la province verse pour les programmes d'enseignement à l'élémentaire et au secondaire.

Recommandation 6-7 : La province devrait négocier avec le gouvernement fédéral et les Premières nations en vue de l'établissement d'ententes stratégiques pluriannuelles relatives au financement complémentaire destiné aux écoles des réserves. En vertu de ces ententes, auxquelles seules les Premières nations qui le souhaitent pourraient adhérer, le financement par élève des écoles des réserves serait au moins équivalent à ce que reçoivent les conseils scolaires de district adjacents de langue anglaise.

Recommandation 6-8 : Les ententes avec le gouvernement fédéral devraient faciliter la création d'entités scolaires parmi les Premières nations participantes qui auraient des pouvoirs similaires à ceux des conseils scolaires de district financés par la province. Afin d'établir un système de services de soutien pour les écoles des réserves, les directeurs généraux des nouvelles entités scolaires devraient faire partie du Council of Ontario Directors of Education et des conseils régionaux de l'éducation. De plus, les nouvelles entités scolaires seraient tenues de négocier avec la province pour établir des objectifs pluriannuels relatifs à la proportion de membres du personnel de supervision, de membres de la direction d'école et de membres du personnel enseignant reconnus par l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Ces qualifications pourraient être acquises auprès des organismes existants ou d'organismes autochtones nouvellement agréés.

Recommandation 6-9 : Lors de la négociation des ententes de financement, la province devrait exhorter le gouvernement fédéral à augmenter le financement des immobilisations des écoles dans les réserves et à songer à lui transférer ces fonds, en raison de son expérience dans la réfection et la construction des écoles de la maternelle à la 12^e année.

Recommandation 6-10 : Si la province ne parvient pas à une entente avec le gouvernement fédéral, la Commission recommande qu'elle verse un financement complémentaire pour que les écoles des réserves disposent d'un financement correspondant à ce que reçoivent les conseils scolaires de district adjacents de langue anglaise.

Recommandation 6-11 : Tenant compte des difficultés découlant d'une telle approche et du coût prohibitif de la mise en oeuvre du programme, la Commission recommande l'annulation du programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein, sauf dans les écoles qui l'offraient déjà avant que le gouvernement ne mette en oeuvre cette stratégie.

Recommandation 6-12 : Si le gouvernement décidait de poursuivre le programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein, la Commission recommande d'en reporter la mise en oeuvre intégrale à 2017-2018 au lieu de 2014-2015, et d'en réduire les coûts en adoptant un modèle de dotation en personnel moins coûteux qui comprendrait un membre du personnel enseignant pour environ 20 élèves plutôt qu'un membre du personnel enseignant et un membre du personnel d'éducation de la petite enfance pour 26 élèves, ce qui contribuerait à faire baisser les dépenses salariales du programme d'environ 200 millions de dollars. Le gouvernement ne devrait pas en confirmer la mise en oeuvre intégrale sans obtenir l'assurance des conseils scolaires, des fédérations enseignantes et des syndicats du personnel non enseignant que les hausses salariales annuelles négociées jusqu'en 2017-2018 n'excéderont pas les hausses en vigueur actuellement dans le secteur parapublic et que les hausses de l'effectif des classes et les réductions de personnel non enseignant envisagées par la Commission d'ici 2017-2018 seront réalisées.

Recommandation 6-13 : Fixer à 23 élèves l'effectif maximal des classes au primaire, éliminer l'exigence que l'effectif de 90 % des classes soit de 20 élèves ou moins, puis porter de 24,5 à 26 élèves l'effectif moyen des classes aux cycles moyen et intermédiaire, et de 22 à 24 élèves l'effectif des classes au secondaire.

Recommandation 6-14 : La province devrait limiter le financement des crédits du palier secondaire à 32 crédits accumulés par élève et modifier la *Loi sur l'éducation* afin de donner aux conseils scolaires le pouvoir de facturer des frais modestes, dont le montant serait déterminé par la province, pour chaque crédit obtenu en sus des 32 crédits autorisés.

Recommandation 6-15 : La province devrait lever immédiatement le moratoire sur l'obligation d'utiliser un processus d'acquisition concurrentielle de services de transport des élèves de façon à utiliser des offres de services concurrentielles pour l'année scolaire 2012-2013.

Recommandation 6-16 : La province devrait modifier la *Loi sur l'éducation* afin de donner aux conseils scolaires le pouvoir d'imposer des frais de transport modestes, dont le montant serait déterminé par la province.

Recommandation 6-17 : Les intervenants du secteur de l'éducation devraient s'appuyer sur les efforts faits depuis 2003 pour favoriser un climat de confiance et un processus décisionnel fondé sur des données probantes afin de lancer un dialogue constructif sur la meilleure façon de réaliser les économies nécessaires pour atteindre les objectifs relatifs aux résultats scolaires tout en plafonnant à 1 % la hausse annuelle des dépenses. Pour aider les intervenants, la Commission croit que les solutions suivantes devraient être mises en oeuvre progressivement au cours des six prochaines années, selon l'ordre de priorité suivant :

- réduire de 25 % le financement par élève des manuels scolaires, du matériel didactique ainsi que des fournitures et des ordinateurs de classe;
- porter de 22 à 24 élèves l'effectif moyen des classes de la 9^e à la 12^e année;
- fixer à 23 élèves l'effectif maximal des classes au primaire et éliminer l'exigence que l'effectif de 90 % des classes soit de 20 élèves ou moins;
- porter de 24,5 à 26 élèves l'effectif moyen des classes de la 4^e à la 8^e année d'ici 2017-2018;
- éliminer 70 % des 13 800 postes de personnel non enseignant qui ont été créés au sein des conseils scolaires depuis 2002-2003;
- réduire de 25 % le financement affecté à la réfection des écoles et au transport des élèves.

Recommandation 6-18 : La province devrait procéder à un examen de ses programmes d'éducation de l'enfance en difficulté et des résultats obtenus, y compris les programmes destinés aux élèves pris en charge, placés sous garde ou recevant des traitements et ceux des conseils d'hôpitaux, afin d'assurer une utilisation efficace des fonds dans le but d'améliorer les résultats scolaires.

Recommandation 6-19 : Le gouvernement devrait fermer les écoles d'application et réinvestir les économies réalisées dans l'élargissement des programmes alternatifs des écoles secondaires dans les conseils scolaires. Les trois écoles pour élèves sourds de Belleville, London et Millton devraient être fusionnées en un seul établissement afin que soit générée une masse critique d'élèves du primaire au secondaire. Les économies devraient être réinvesties dans l'école fusionnée pour élèves sourds ainsi que dans l'amélioration des occasions pour les apprenants sourds dans les conseils scolaires, les collèges et les universités. Le ministère de l'Éducation devrait confier la supervision et la gestion de l'établissement de Brantford et de la nouvelle école fusionnée pour élèves sourds à un ou deux conseils scolaires de langue anglaise et la supervision et la gestion du Centre Jules-Léger (école pour élèves sourds) à un conseil scolaire de langue française.

Recommandation 6-20 : La valeur ajoutée des programmes de formation conférant des qualifications additionnelles devrait être revue, et les décisions concernant la reconnaissance des qualifications et de l'expérience devraient être prises par un organisme indépendant des fédérations enseignantes et des conseils scolaires.

Recommandation 6-21 : La province devrait être en mesure d'exercer un pouvoir législatif et réglementaire pour exiger un nombre minimal d'années d'expérience en enseignement à temps plein avant qu'un membre du personnel enseignant ne puisse entreprendre un cours menant à une qualification additionnelle. Alors qu'ils pourraient décider de conclure des ententes avec les facultés de l'éducation ou d'autres fournisseurs de services, les conseils scolaires devraient au bout du compte exercer une surveillance directe du contenu des cours menant à une qualification additionnelle. La conception de ces cours devrait être revue parallèlement au nouveau curriculum du programme ontarien de formation de deux ans en enseignement. Les deux devraient être plus rigoureux et fondés sur des preuves, et porter sur les aspects de l'enseignement qui conduisent à une amélioration des résultats pour les élèves.

Recommandation 6-22 : Lors du renouvellement des conventions collectives, les conseils scolaires devraient négocier la suppression des droits associés aux gratifications de retraite afin de compenser en partie le coût des futures contraintes économiques. Le pouvoir d'offrir des gratifications de retraite que la *Loi sur l'éducation* confère aux conseils scolaires devrait être supprimé.

Recommandation 6-23 : Le gouvernement devrait collaborer avec les conseils scolaires, les fédérations enseignantes et les syndicats du personnel de soutien pour étudier des moyens de partager le contrôle et l'administration des régimes d'avantages sociaux dans le secteur de l'éducation.

Recommandation 6-24 : Le gouvernement devrait modifier la *Loi sur l'éducation* afin de donner au ministre le pouvoir d'ordonner la vente d'écoles fermées ou d'autres locaux non utilisés, en particulier si ces ventes permettaient de répondre à d'autres besoins dans le secteur parapublic.

Recommandation 6-25 : La province devrait cesser de verser un financement complémentaire aux écoles secondaires dont les locaux ne sont pas utilisés à pleine capacité si elles sont en mesure d'accueillir une partie ou la totalité des élèves de 7^e et de 8^e année de leur secteur.

Recommandation 6-26 : Pour éviter d'autres augmentations, la province devrait, lors des futures négociations avec la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, refuser toute nouvelle hausse du taux de cotisation de l'employeur au régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et envisager plutôt de réduire certaines prestations pour que le régime soit plus abordable et s'aligne sur les changements apportés aux dispositions d'autres régimes.

Recommandation 6-27 : Le gouvernement devrait travailler en concertation avec les 13 universités de la province qui offrent des programmes de formation afin de discuter de la planification de l'offre de main-d'oeuvre, plus particulièrement, de la formation d'un trop grand nombre de membres du personnel enseignant. Il faudrait prendre des mesures pour diriger les places en enseignement vers les domaines où les besoins sont les plus grands, compte tenu, en particulier, des modifications de personnel envisagées par la Commission jusqu'en 2017-2018.

Chapitre 7 : Éducation postsecondaire

Recommandation 7-1 : Augmenter les fonds gouvernementaux pour le secteur de l'éducation postsecondaire de 1,5 % par année jusqu'en 2017-2018.

Recommandation 7-2 : Collaborer avec les établissements postsecondaires pour réduire les hausses salariales négociées, le cas échéant, et à la place faire en sorte qu'elles soient davantage conformes à ce qui a été récemment obtenu dans le secteur parapublic; on devrait également instituer un système rigoureux d'évaluation du rendement pour appuyer l'établissement de la rémunération, si cela n'a pas été déjà fait.

Recommandation 7-3 : Si les budgets d'immobilisations sont limités, les établissements postsecondaires devraient envisager de recourir au modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement, surtout pour les bâtiments non admissibles à un financement du gouvernement, comme les résidences.

Recommandation 7-4 : Établir, d'ici 2012-2013, des conventions de mandat pluriannuelles avec les universités et les collèges, afin de différencier davantage le système et de réduire au minimum le double emploi; elles devraient être mises en oeuvre à compter de 2013-2014.

Recommandation 7-5 : Instituer un processus pour l'établissement de conventions de mandat à partir d'un examen réalisé par un groupe d'experts ou le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur afin de s'assurer que les fonds servent à financer les meilleurs programmes et leur permettent de s'élargir et d'évoluer. Ce processus devrait être mené à bien pendant l'exercice 2012-2013 et doit être transparent aussi bien pour les établissements que pour le public.

Recommandation 7-6 : Établir et mettre en oeuvre une méthode rationnelle et stratégique de répartition des rôles entre les collèges et les universités.

Recommandation 7-7 : Créer un système de reconnaissance des crédits complet et exécutoire entre les universités et les collèges. Il s'agit là d'une caractéristique essentielle de la différenciation.

Recommandation 7-8 : Les établissements postsecondaires doivent consacrer davantage de ressources à l'apprentissage par l'expérience, comme les stages, permettre davantage de périodes d'études libres et autonomes, créer des modules d'apprentissage axé sur la résolution de problèmes et offrir davantage de possibilités d'étudier et de vivre des expériences à l'étranger. Un grand nombre d'établissements ont déjà intégré ces éléments à leurs programmes et les financent à même leurs portefeuilles existants.

Recommandation 7-9 : Encourager les universités ayant signé avec leur corps professoral des conventions collectives qui ne comportent pas de dispositions souples au sujet de la charge d'enseignement et de recherche à envisager de telles dispositions lors de leurs prochaines négociations. S'il faut que les universités enseignent et fassent de la recherche, les meilleurs professeurs et chercheurs devraient être récompensés au moyen de charges de travail et de gratifications appropriées.

Recommandation 7-10 : Demander aux établissements postsecondaires de modifier les systèmes d'encouragement/de primes afin de récompenser les professeurs qui excellent, comme cela se fait actuellement pour les chercheurs.

Recommandation 7-11 : Lier plus étroitement les allocations de financement provinciales aux objectifs de qualité, afin d'encourager les établissements postsecondaires à agir. De plus, la province devrait modifier le modèle de financement pour l'associer au taux de diplomation plutôt qu'aux effectifs seulement.

Recommandation 7-12 : Le gouvernement et les établissements postsecondaires doivent tenir compte des résultats de l'apprentissage, c'est-à-dire les avantages conférés par l'éducation, plutôt que de tenir compte uniquement de la capacité à obtenir le diplôme.

Recommandation 7-13 : Améliorer les mesures du rendement dans les ententes de responsabilisation pluriannuelles conclues avec les établissements postsecondaires en utilisant un système de notation du rendement du corps professoral et un système d'évaluation du taux de satisfaction des étudiants permettant de déterminer les principales raisons de leur mécontentement.

Recommandation 7-14 : Collaborer avec les collèges privés de formation professionnelle pour mesurer et publier des indicateurs de rendement identiques à ceux utilisés par les collèges et les universités. Les collèges privés de formation professionnelle devraient assumer le coût de ces activités.

Recommandation 7-15 : Utiliser les conventions de mandat conclues avec les établissements postsecondaires pour établir un lien entre les indicateurs de la qualité et le financement.

Recommandation 7-16 : Évaluer l'ensemble du système de financement de la recherche dans les établissements postsecondaires et les hôpitaux de recherche, y compris son incidence sur les méthodes de budgétisation des universités et des hôpitaux.

Recommandation 7-17 : Allouer le financement que la province consacre à la recherche de façon plus stratégique et en améliorer la gestion. La consolidation et l'instauration d'une approche à guichet unique au moyen d'un portail en ligne pour présenter l'information et y accéder permettra de réaliser des gains d'efficacité et de réduire la paperasserie, aussi bien pour le gouvernement que pour les établissements.

Recommandation 7-18 : Maintenir la structure actuelle des droits de scolarité, qui prévoit une hausse annuelle de 5 %, mais la simplifier de façon à maintenir le plafond actuel tout en permettant aux établissements de moduler les frais selon les programmes, sans dépasser le plafond établi.

Recommandation 7-19 : Maintenir la Garantie d'accès aux études, qui représente 10 % des revenus supplémentaires provenant des droits de scolarité que les établissements doivent consacrer au financement des bourses et d'autres programmes d'aide aux étudiants.

Recommandation 7-20 : Restructurer l'aide financière fournie aux étudiants par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario, ce qui comprend le nouveau Programme de réduction de 30 % des droits de scolarité en Ontario, afin de cibler davantage les personnes dont l'accès aux études risque le plus d'être compromis pour des raisons financières et élargir l'approche visant à améliorer l'accès à l'éducation postsecondaire.

Recommandation 7-21 : Envisager d'éliminer graduellement les crédits d'impôt provinciaux pour les droits de scolarité et l'éducation afin d'attribuer plutôt des subventions directes.

Recommandation 7-22 : Simplifier l'aide financière aux étudiants en séparant les prêts des subventions. L'admissibilité aux subventions ne doit pas être tributaire des demandes de prêt.

Recommandation 7-23 : Harmoniser les diverses bourses et subventions et les autres programmes d'aide gouvernementaux avec les programmes similaires déjà en place dans tous les établissements postsecondaires.

Recommandation 7-24 : Faire passer de 25 % à 20 % le taux de défaut de paiement des prêts du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario donnant lieu au partage de coûts pour l'ensemble des établissements postsecondaires de la province et encourager ces derniers à réduire davantage ce taux.

Recommandation 7-25 : Prolonger la période d'examen des taux de défaut de paiement des prêts octroyés par le Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario qui sont maintenant déterminés deux ans après que les prêts commencent à être remboursés.

Recommandation 7-26 : Faire en sorte que le secteur de l'éducation postsecondaire tire parti de ses mécanismes d'approvisionnement collectif existants par l'entremise du Marché éducationnel collaboratif de l'Ontario et des groupes d'achat régionaux.

Recommandation 7-27 : Désigner un seul administrateur pour tous les régimes de retraite des universités et des collèges, tout en tenant compte des différences entre les régimes.

Recommandation 7-28 : Avant d'approuver des dépenses d'immobilisations pour l'aménagement de nouveaux locaux, demander aux universités et aux collèges de démontrer qu'il y a une utilisation accrue des locaux et d'envisager d'utiliser les locaux existants tout au long de l'année. On devrait accorder la priorité aux travaux d'entretien qui ont été reportés dans les bâtiments actuels plutôt qu'aux nouveaux projets d'immobilisations.

Recommandation 7-29 : Demander aux établissements de voir si certains programmes de quatre ans donnant droit à un diplôme peuvent être concentrés sur une période de trois ans en étant prolongés pendant l'été.

Recommandation 7-30 : Cesser de financer les initiatives de marketing des universités à l'étranger pour les inclure aux missions commerciales dans lesquelles les universités, les collèges et le gouvernement fédéral investissent déjà.

Chapitre 8 : Programmes sociaux

Recommandation 8-1 : Restreindre la croissance des dépenses au titre des programmes sociaux à 0,5 % par année.

Recommandation 8-2 : S'orienter énergiquement vers un système de prestations pleinement intégré qui aurait pour effet de simplifier l'accès et d'améliorer les résultats pour les clients, tout en accroissant sa viabilité financière grâce à une plus grande efficacité des programmes et à la réduction des frais administratifs.

Recommandation 8-3 : Un système de prestations pleinement intégré devrait favoriser l'efficience en utilisant, à tout le moins, les méthodes suivantes : centralisation de l'évaluation du revenu et du versement des prestations; automatisation du traitement des demandes, de l'évaluation de l'admissibilité et du versement des prestations; automatisation de la vérification du revenu; regroupement de l'exécution des programmes; normalisation des critères d'admissibilité.

Recommandation 8-4 : Recueillir les renseignements nécessaires pour fournir et évaluer un système de prestations pleinement intégré en prenant soin de continuer à respecter la confidentialité des renseignements personnels et à protéger la vie privée.

Recommandation 8-5 : La Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario devrait examiner des modèles de conception de système qui permettent de dispenser des services plus efficaces et de meilleure qualité aux bénéficiaires de l'aide sociale. Dans le cadre de cet examen, elle devrait envisager la possibilité que le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées soient regroupés, et que le programme ainsi unifié soit dispensé à l'échelon local. Elle devrait également étudier une intégration plus poussée des services d'emploi disponibles par l'intermédiaire d'Emploi Ontario.

Recommandation 8-6 : Procéder à une évaluation en profondeur de la situation des personnes nouvellement admises dans le système d'aide sociale afin de définir le degré d'intervention requis pour les aider à retourner sur le marché du travail. Diriger les nouveaux clients vers les soutiens adaptés aux besoins ainsi évalués.

Recommandation 8-7 : Rationaliser les autres services d'emploi et de formation, et les intégrer dans Emploi Ontario, y compris la plus grosse part du volet emploi et formation du programme d'aide sociale, en suivant une progression judicieuse.

Recommandation 8-8 : Préparer et soutenir les personnes handicapées qui entrent sur le marché du travail. Collaborer avec les employeurs et collègues de ces personnes pour mieux comprendre ce dont elles ont besoin et leur offrir les adaptations nécessaires en milieu de travail.

Recommandation 8-9 : Réclamer des réformes fédérales sur deux questions principales :

- travailler avec les autres provinces et le gouvernement fédéral pour établir un programme national de soutien du revenu pour les personnes handicapées qui sont peu susceptibles de réintégrer les rangs de la population active;
- mettre en oeuvre les recommandations finales du groupe de travail sur l'assurance-emploi du Mowat Centre.

Recommandation 8-10 : Si la croissance des dépenses pour les programmes de services sociaux était maintenue à moins de 0,5 % par année, réaffecter ces économies dans le secteur de l'aide sociale, en accordant la priorité aux objectifs suivants :

- relever les limites des liquidités permises dans les critères d'admissibilité à l'aide sociale;
- lier certaines prestations (à commencer par le Programme de médicaments de l'Ontario) au niveau de revenu plutôt qu'à l'état de bénéficiaire de l'aide sociale afin de désamorcer « le piège de l'aide sociale »;
- s'il restait encore des fonds, hausser les montants pour les besoins essentiels et le logement.

Recommandation 8-11 : Poursuivre la mise en oeuvre des réformes du secteur des services de bien-être de l'enfance proposées par la Commission de promotion de la viabilité des services de bien-être de l'enfance. À cette fin, mettre à profit les réformes apportées aux sociétés d'aide à l'enfance, mettre en oeuvre une structure de responsabilité fondée sur les résultats et renforcer les liens entre le secteur du bien-être de l'enfance et les services d'autres secteurs, comme les services d'éducation, d'éducation postsecondaire, d'emploi et de formation.

Recommandation 8-12 : À la lumière de la recommandation de la Commission de réinvestir toute économie découlant du maintien de la hausse des dépenses en deçà du taux recommandé de 0,5 % dans des mesures particulières d'aide sociale, le gouvernement devrait conserver le taux maximal actuel de la Prestation ontarienne pour enfants.

Recommandation 8-13 : Réorganiser les services de santé mentale aux enfants et aux jeunes afin de regrouper les organismes, d'améliorer la prestation des services et d'en favoriser l'intégration tant au sein de ce secteur qu'avec d'autres secteurs comme les services à l'enfance, la santé, l'éducation et la justice pour la jeunesse.

Recommandation 8-14 : Intégrer les services à l'enfance pour favoriser le dépistage et l'intervention précoces.

Recommandation 8-15 : Concentrer graduellement le financement des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle destiné aux programmes de soutien communautaire dans le cadre d'un seul programme de financement direct.

Recommandation 8-16 : Réduire la capacité excédentaire dans le système de justice pour la jeunesse par des fermetures stratégiques d'établissements.

Recommandation 8-17 : Réformer les modèles de financement du secteur à but non lucratif en vue d'accroître la souplesse et de réduire les frais administratifs en mettant l'accent sur l'évaluation des résultats obtenus plutôt que sur les ressources utilisées.

Recommandation 8-18 : Établir un point d'accès unique au sein du gouvernement destiné au secteur à but non lucratif afin d'améliorer et d'élargir les relations entre les ministères qui concluent des contrats avec le secteur à but non lucratif, en s'inspirant du modèle utilisé pour l'initiative L'Ontario propice aux affaires.

Recommandation 8-19 : Entreprendre des projets pilotes utilisant des obligations à impact social dans divers domaines.

Chapitre 9 : Services d'emploi et de formation

Recommandation 9-1 : Cibler les efforts d'Emploi Ontario sur les personnes nécessitant des interventions complexes. Diriger de la manière la plus efficiente possible les personnes nécessitant une intervention moins intensive vers des ressources peu coûteuses qu'elles peuvent utiliser sans intermédiaire.

Recommandation 9-2 : Rationaliser et intégrer de façon coordonnée et progressive d'autres services d'emploi et de formation à Emploi Ontario, notamment l'essentiel des services d'emploi et de formation offerts dans le cadre de l'aide sociale, et les services d'intégration et d'établissement destinés aux nouveaux arrivants.

Recommandation 9-3 : Prôner la mise en place d'une entente de formation unique et complète pour remplacer les nombreuses ententes fédérales-provinciales de financement des services d'emploi et de formation en vigueur actuellement, dont beaucoup sont sur le point d'arriver à expiration.

Recommandation 9-4 : Établir un lien plus évident entre les programmes d'emploi et de formation et les résultats évalués. Il faut également améliorer la collecte de données.

Recommandation 9-5 : Prôner la collecte de données infraprovinciales lors des futures enquêtes fédérales sur les postes vacants. Tirer parti des données sur les postes vacants afin d'étayer la conception et la prestation des programmes d'emploi et de formation.

Recommandation 9-6 : Transférer la responsabilité des commissions de planification de la main-d'oeuvre aux bureaux régionaux du ministère de la Formation et des Collèges et Universités afin de nouer des liens plus étroits et d'élargir les activités de planification communautaire et régionale en faveur du développement économique.

Recommandation 9-7 : Charger les commissions de planification de la main-d'oeuvre d'encourager les employeurs à augmenter leurs investissements dans la formation en milieu de travail.

Recommandation 9-8 : Mettre au point un cadre stratégique relatif au marché du travail afin de resserrer les liens entre la planification des services d'emploi et de formation et les initiatives de développement économique déployées par des ministères comme le ministère du Développement économique et de l'Innovation, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario et le ministère du Développement du Nord et des Mines.

Recommandation 9-9 : Transférer graduellement toutes les tâches administratives associées à l'apprentissage à d'autres intervenants de ce secteur. Les fonctions d'administration des cours théoriques offerts aux apprentis devraient être confiées aux collèges et aux centres de formation des syndicats. Toutes les autres responsabilités administratives liées à l'apprentissage devraient être transférées progressivement à l'Ordre des métiers.

Chapitre 10 : Immigration

Recommandation 10-1 : Élaborer une position sur les politiques en matière d'immigration correspondant aux véritables intérêts sociaux et économiques de la province. Présenter cette position au gouvernement fédéral dans l'espoir que l'on reconnaisse l'importance des intérêts de l'Ontario dans l'élaboration des politiques fédérales puisque l'Ontario est la province qui accueille le plus grand nombre d'immigrants venus au Canada.

Recommandation 10-2 : Déclencher des discussions nationales sur les politiques en matière d'immigration puisqu'une bonne intégration des immigrants est essentielle aux perspectives économiques du Canada et de l'Ontario.

Recommandation 10-3 : Revendiquer auprès du gouvernement fédéral l'intensification du rôle provincial dans la sélection des immigrants pour veiller à optimiser le nombre et la composition des immigrants venant en Ontario afin d'appuyer la prospérité économique et d'améliorer les résultats pour les immigrants. À défaut d'y réussir, préconiser l'expansion du programme des candidats provinciaux.

Recommandation 10-4 : Pousser le gouvernement fédéral à améliorer la transparence de ses politiques et de ses pratiques concernant les réfugiés, et à compenser l'Ontario pour les coûts des soutiens sociaux additionnels apportés aux réfugiés et aux revendicateurs du statut de réfugié.

Recommandation 10-5 : Réclamer que le gouvernement fédéral entreprenne un programme pilote sur le modèle du programme d'évaluation préliminaire des compétences adopté en Australie.

Recommandation 10-6 : Rationaliser les services d'intégration et d'établissement que la province offre aux immigrants récents, et les intégrer à Emploi Ontario.

Recommandation 10-7 : Préconiser le transfert à la province des programmes fédéraux d'établissement et de formation destinés aux immigrants, dotés d'un mécanisme approprié de financement, comme ceux qui ont été établis en Colombie-Britannique et au Manitoba.

Chapitre 11 : Soutien des entreprises

Recommandation 11-1 : Faire en sorte que le gouvernement énonce une « vision économique » pour l'Ontario.

Recommandation 11-2 : Élargir la portée des examens gouvernementaux des programmes de soutien direct des entreprises et des dépenses fiscales pour y inclure les soutiens tels que les services aux entreprises, l'approvisionnement et la R-D financée par les fonds publics.

Recommandation 11-3 : Réorienter le mandat des programmes de soutien des entreprises pour qu'ils soient axés sur l'accroissement de la productivité dans le secteur privé plutôt que sur la création d'emplois.

Recommandation 11-4 : À compter de 2012-2013, exiger que les ministères rendent compte des dépenses fiscales liées à leurs secteurs de programmes respectifs. Initialement, on devrait donner aux ministères les moyens de financer les dépenses fiscales (pour qu'il y ait une incidence nette nulle sur ceux-ci), mais par la suite ils devraient gérer l'enveloppe commune de dépenses fiscales et orienter les programmes de soutien des entreprises de façon à atteindre les objectifs budgétaires.

Recommandation 11-5 : Établir un nouveau mode de financement qui encourage l'efficience et qui harmonise les efforts déployés par divers ministères. Nous proposons que les fonds consacrés aux programmes de soutien direct et indirect des entreprises, notamment les crédits d'impôt remboursables, soient regroupés dans une même enveloppe budgétaire.

Recommandation 11-6 : Éliminer progressivement en 2012-2013 tous les programmes de soutien direct des entreprises actuellement en place. Après avoir tenu compte des engagements juridiques et des projets en cours, ainsi que de l'objectif de réduction du déficit de 2017-2018, regrouper tous les fonds restants et l'argent des dépenses fiscales dans une même enveloppe servant à financer les programmes de soutien des entreprises proposés par les ministères. Ces programmes doivent tenir compte de l'accent mis sur la productivité dans la politique de développement économique du gouvernement et respecter des critères de conception rigoureux.

Recommandation 11-7 : Suivre la recommandation du CCSP et déclarer les transferts faits par l'entremise du régime fiscal au titre des charges; adopter la norme du CCSP pour les revenus fiscaux à partir du budget de l'Ontario de 2012. En 2011, l'Ontario a accordé des crédits d'impôt remboursables aux entreprises (crédits d'impôt qui sont « remboursés » ou versés, même s'il n'y a pas d'impôt à payer) totalisant 723 millions de dollars à trois principaux secteurs : les médias, la R-D et l'apprentissage et la formation des participants aux programmes d'éducation coopérative. Un grand nombre de ces crédits d'impôt chevauchent les objectifs des programmes de soutien direct des entreprises et devraient être soumis au même degré de surveillance que les dépenses de programmes. On pourrait réaliser d'autres gains en rendant le régime fiscal plus neutre, en éliminant les possibilités de donner la préférence à certaines activités commerciales et en alignant mieux les crédits remboursables liés à l'IRS sur les programmes de soutien direct des entreprises.

Recommandation 11-8 : Déposer des mesures législatives en vue d'éliminer progressivement en 2012-2013 tous les crédits remboursables liés à l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS) dans le cadre de l'examen des dépenses fiscales du gouvernement. Mettre en oeuvre des crédits remboursables liés à l'IRS dont l'efficience et l'efficacité administrative sont démontrées et les intégrer à l'enveloppe unique utilisée pour financer les programmes de soutien des entreprises. Inclure les revenus cédés découlant de ces crédits dans les fonds alloués au ministère approprié.

Recommandation 11-9 : Restreindre l'application de la déduction accordée aux petites entreprises de l'Ontario aux grandes sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) en adoptant les règles fédérales portant sur la réduction du plafond des affaires, et inclure la déduction accordée aux petites entreprises de l'Ontario dans le processus d'examen des dépenses fiscales visant à accroître l'efficience et l'efficacité administrative.

Recommandation 11-10 : Travailler de concert avec le gouvernement fédéral pour s'assurer que les dépenses fiscales hors du contrôle de l'Ontario permettent d'optimiser les ressources et de stimuler directement la croissance économique de la province.

Recommandation 11-11 : Passer en revue et rationaliser le soutien financier accordé par la province à l'industrie des courses de chevaux afin qu'elle soit appuyée de façon plus appropriée par les revenus générés par les paris plutôt que par des subventions ou des traitements préférentiels.

Recommandation 11-12 : Éliminer le crédit d'impôt de l'Ontario pour ressources et examiner le régime d'imposition de l'exploitation minière pour s'assurer que la province soutient l'exploration et la production minières en Ontario tout en obtenant un rendement équitable pour ses ressources naturelles.

Recommandation 11-13 : Établir un portail « à guichet unique » plus convivial permettant aux clients d'accéder directement à l'information au sujet de tous les soutiens aux entreprises et des autres programmes de développement économique fournis par tous les ministères, et leur permettant de faire des opérations en ligne, telles que la présentation de demandes, l'obtention d'approbations, ainsi que la soumission de dossiers financiers et d'autres genres de rapports.

Recommandation 11-14 : Établir un seul bureau administratif partagé par tous les ministères pour la prestation de leurs programmes de soutien des entreprises. Ce bureau serait chargé notamment de l'administration des contrats, du traitement des paiements, du suivi des dépenses, du contact avec les clients, des jalons des projets et des résultats.

Recommandation 11-15 : Établir une règle d'élimination progressive au bout de quatre ans pour les futurs programmes de soutien des entreprises. Prolonger seulement la durée des programmes pour lesquels une évaluation exhaustive et obligatoire effectuée au cours de la troisième année de fonctionnement aura révélé qu'ils permettent d'obtenir les résultats escomptés. Mettre fin à tous les autres programmes.

Recommandation 11-16 : Publier une liste annuelle des programmes de soutien direct des entreprises, des dépenses fiscales et des dépenses annuelles connexes, ainsi qu'une liste des entreprises recevant un soutien financier direct du gouvernement, indiquant le total des montants reçus.

Chapitre 12 : Infrastructure, biens immobiliers et électricité

Recommandation 12-1 : Faire en sorte que les exigences de présentation de rapports s'appliquant aux plans de gestion des biens mettent davantage l'accent sur l'optimisation des biens existants que ce qu'on propose actuellement dans le Plan d'infrastructure à long terme pour certaines entités (p. ex., les universités et les municipalités).

Recommandation 12-2 : Adopter l'établissement des prix à partir du coût complet pour les services d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées.

Recommandation 12-3 : Lorsqu'on ne dispose pas des renseignements et des preuves nécessaires, passer en revue le rôle et les services des fournisseurs publics et privés de services de transport en commun dans la région du grand Toronto et de Hamilton, ainsi que les services de la Commission de transport Ontario Northland dans le Nord afin de repérer les gains d'efficacité qui pourraient être réalisés au sein des réseaux de transport de ces régions. En se basant sur les données recueillies, prendre les mesures nécessaires pour accroître l'efficacité de ces services.

Recommandation 12-4 : Suivre l'exemple de la Commission de transport de Toronto et commencer à prélever des frais de stationnement aux terrains de stationnement de GO Transit.

Recommandation 12-5 : En collaboration avec le gouvernement fédéral, les autres provinces et les municipalités, mettre en oeuvre une stratégie nationale de transport en commun.

Recommandation 12-6 : Amorcer un dialogue ouvert avec les citoyens sur les meilleurs moyens de générer de nouveaux revenus permettant de répondre aux besoins futurs en matière d'immobilisations dans le secteur des transports.

Recommandation 12-7 : Exiger que les ministères paient les taux du marché pour utiliser les biens immobiliers du gouvernement.

Recommandation 12-8 : Centraliser la gestion des biens immobiliers et des locaux et la confier au ministère de l'Infrastructure plutôt qu'aux ministères individuels.

Recommandation 12-9 : Élaborer un plan de gestion stratégique du portefeuille immobilier de la province fondé sur les principes du marché pour l'acquisition, la cession et l'utilisation de biens immobiliers, ainsi que pour les investissements dans ces biens.

Recommandation 12-10 : Éliminer la Prestation ontarienne pour l'énergie propre le plus rapidement possible.

Recommandation 12-11 : Revoir tous les autres programmes de subventions pour les coûts d'énergie afin de déterminer s'ils permettent d'optimiser les ressources et d'atteindre les objectifs stratégiques établis.

Recommandation 12-12 : Élaborer un Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI) s'inspirant du Plan énergétique à long terme de l'Ontario.

Recommandation 12-13 : Consolider les 80 sociétés de distribution locales (SDL) de l'Ontario selon les régions afin de créer des économies d'échelle.

Recommandation 12-14 : Dans le cadre de l'examen du Programme de tarifs de rachat garantis (TRG), prendre les mesures nécessaires pour atténuer l'incidence de ce programme sur les tarifs d'électricité en :

- abaissant les tarifs offerts au départ dans le cadre d'un contrat de TRG et en adoptant des tarifs dégressifs afin d'encourager l'innovation et de décourager le recours aux subventions publiques;
- utilisant à meilleur escient les « voies de sortie » prévues par les contrats actuels.

Recommandation 12-15 : Utiliser le processus de demande de propositions pour la construction de grandes centrales.

Recommandation 12-16 : Passer en revue le rôle des divers organismes du secteur de l'électricité afin de repérer les économies administratives. On pourrait notamment étudier la possibilité de coordonner les fonctions administratives.

Recommandation 12-17 : Intégrer aux prix de gros de l'électricité les coûts de transport, y compris ceux liés aux limites de capacité et à la congestion, dans le cadre d'une vaste restructuration du marché de gros de l'électricité.

Recommandation 12-18 : Faire en sorte que les tarifs réglementés correspondent davantage aux tarifs de gros en accroissant le ratio des tarifs en période de pointe sur les tarifs en période creuse aux termes du régime de tarifs selon l'heure de la consommation et en offrant aux consommateurs des tarifs applicables aux périodes critiques.

Recommandation 12-19 : Coordonner la mise en oeuvre d'une stratégie d'information proactive de grande portée visant tous les participants du secteur de l'électricité. Cette stratégie devrait, à tout le moins, porter sur les questions suivantes :

- les ressources électriques de l'Ontario, y compris l'énergie nucléaire, hydroélectrique, thermique et renouvelable;
- le rôle et l'importance des marchés d'importation et d'exportation de l'électricité;
- le rôle et les responsabilités des diverses entités du secteur de l'électricité;
- l'évolution du rôle des consommateurs d'électricité dans le contexte du paradigme lié au réseau intelligent;
- les facteurs qui influencent les tarifs d'électricité, la façon dont on fournit des renseignements sur les tarifs et les meilleures mesures à prendre pour y faire face.

Recommandation 12-20 : Promouvoir, de façon stratégique, les forces de l'Ontario dans le secteur de l'énergie en misant sur les possibilités d'exportation de biens et de services ontariens.

Chapitre 13 : Environnement et richesses naturelles

Recommandation 13-1 : Adopter des modèles de recouvrement intégral des coûts et de paiement par les utilisateurs pour les programmes et services environnementaux.

Recommandation 13-2 : Rationaliser les rôles et responsabilités en ce qui concerne les protections environnementales relevant actuellement de plusieurs ordres de gouvernement.

Recommandation 13-3 : Adopter une approche fondée sur le risque en ce qui concerne les autorisations environnementales en vue d'améliorer les résultats et la prévention.

Recommandation 13-4 : Examiner les possibilités de rationaliser davantage le processus d'évaluation environnementale, notamment par une meilleure coordination avec le processus du gouvernement fédéral ou l'intégration à certaines autorisations.

Recommandation 13-5 : Mettre davantage l'accent sur la prévention et le principe de la responsabilité financière des pollueurs relativement aux sites contaminés, et ce grâce à des outils financiers appropriés, comme les garanties financières.

Recommandation 13-6 : Examiner l'efficacité de la structure actuelle de gestion de l'AOE afin d'évaluer la nécessité d'une restructuration à titre d'entité à but lucratif appartenant entièrement à la province.

Recommandation 13-7 : Rationaliser et regrouper les entités et les organismes oeuvrant dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la gestion des ressources.

Recommandation 13-8 : Faire en sorte que l'approche du gouvernement à l'égard du Cercle de feu soit bien gérée de manière à optimiser les perspectives d'avenir pour les Autochtones et toute la population ontarienne.

Chapitre 14 : Secteur de la justice

Recommandation 14-1 : Améliorer la collecte de données probantes dans le secteur de la justice pour permettre aux programmes d'atteindre de meilleurs résultats.

Recommandation 14-2 : Intensifier l'utilisation du programme Justice juste-à-temps pour aider à réduire le nombre de renvois en détention provisoire et mettre en oeuvre des approches fondées sur des données probantes afin d'augmenter l'efficacité du domaine du droit de la famille et des tribunaux de droit de la famille.

Recommandation 14-3 : À titre de solution de rechange à l'incarcération, étendre les programmes de déjudiciarisation aux contrevenants non violents à faible risque ayant une maladie mentale.

Recommandation 14-4 : Passer en revue les responsabilités essentielles des services policiers dans le but de mettre fin à leur utilisation pour des tâches non essentielles. L'étude devrait comprendre un examen d'autres modèles de prestation des services policiers. À titre de critères, on devrait déterminer les coûts relatifs des divers fournisseurs de services de sécurité et comparer leurs avantages respectifs.

Recommandation 14-5 : Utiliser d'autres modes de prestation pour les services non essentiels dans les établissements correctionnels, lorsque cela est possible.

Recommandation 14-6 : Poursuivre le regroupement des tribunaux d'arbitrage dans toute la fonction publique de l'Ontario.

Recommandation 14-7 : Étudier diverses possibilités d'intégration et, dans la mesure du possible, consolider les programmes de formation en sécurité publique pour les services policiers, les services d'incendie et les services correctionnels, lesquels sont présentement offerts par les divers collèges concernés.

Recommandation 14-8 : S'assurer que le secteur de la justice continue de travailler avec Infrastructure Ontario afin de recourir à la diversification des modes de financement et d'approvisionnement pour moderniser son infrastructure.

Recommandation 14-9 : Améliorer la coordination entre les gouvernements fédéral et provincial dans des domaines comme les politiques et la législation en matière de justice, l'application des lois et les services correctionnels.

Recommandation 14-10 : Négocier le transfert au gouvernement fédéral de la responsabilité de l'incarcération lorsque la peine dépasse six mois.

Chapitre 15 : Relations de travail et rémunération

Recommandation 15-1 : Mettre sur pied un groupe de travail autonome qui serait chargé d'examiner et de déterminer quels emplois et quelles industries du secteur parapublic devraient être considérés comme fournissant des services essentiels, le processus approprié pour désigner les travailleurs essentiels et la forme appropriée des mécanismes de résolution de conflits pour les industries et les emplois du secteur parapublic.

Recommandation 15-2 : Établir les principes et résultats généraux qui sont nécessaires à la réforme du processus d'arbitrage des différends.

Recommandation 15-3 : Le processus d'arbitrage devrait normalement commencer par la médiation, avant l'arbitrage proprement dit, afin de tenter d'en arriver à un règlement négocié entre les parties.

Recommandation 15-4 : Le système d'arbitrage doit être modifié en mettant l'accent sur des analyses plus objectives basées sur des critères objectifs et appuyées par des données et des recherches systématiques.

Recommandation 15-5 : Ne prévoir aucune hausse budgétaire pour les coûts salariaux au sein du gouvernement de l'Ontario, de sorte que toute augmentation soit comprise dans les taux de croissance respectifs recommandés dans le présent rapport.

Recommandation 15-6 : Les dispositions de supplantation (c.-à-d. l'ancienneté) dans les conventions collectives empêchent indûment la mise en place d'une fonction publique progressiste et efficiente. Le gouvernement doit travailler avec les agents de négociation et les employeurs afin d'explorer des solutions pour modifier ces dispositions et suivre les progrès accomplis en vue de la résolution de ce problème.

Recommandation 15-7 : Ne pas laisser les préoccupations quant aux obligations du successeur dans le secteur parapublic empêcher les privatisations ou les fusionnements qui sont pertinents et essentiels au succès de la réforme. Les conventions héritées ne durent pas éternellement. Les dispositions peuvent être acceptées initialement puis négociées différemment lors de leur renouvellement.

Recommandation 15-8 : Envisager d'élargir les pouvoirs de la Commission des relations de travail de l'Ontario afin de faciliter la mise en place de structures de négociation efficaces et rationnelles qui soutiennent la prestation de services publics efficaces et de qualité.

Recommandation 15-9 : Rationaliser encore davantage les négociations, tout en reconnaissant qu'il existe de nombreux modèles de négociations rationalisées (p. ex., centralisées, coordonnées, imposées par la loi, volontaires). On devrait aussi collaborer avec les employeurs et les agents de négociation du secteur parapublic afin de déterminer le modèle le plus approprié secteur par secteur.

Recommandation 15-10 : Le gouvernement devrait faciliter le passage volontaire à la négociation centralisée, dans le cas des municipalités, particulièrement en ce qui concerne les négociations avec les services policiers et les services d'incendie.

Recommandation 15-11 : Mettre sur pied un bureau d'information sur les relations de travail qui serait chargé de recueillir et de diffuser le type de données et d'information qui sont utiles aux employeurs et aux syndicats du secteur parapublic dans le cadre de leurs négociations; et de déceler les lacunes dans les données, l'information et les connaissances. La mise au point de données et de mesures de productivité est d'une importance particulière.

Recommandation 15-12 : Mettre sur pied un vaste système d'étalonnage transparent pour la rémunération dans la fonction publique de l'Ontario et le secteur parapublic. Ce système comprendrait une estimation des coûts de tous les aspects de la rémunération, y compris les avantages sociaux, les prestations de retraite et l'évolution salariale selon l'ancienneté.

Recommandation 15-13 : S'assurer que les dirigeants de la fonction publique de l'Ontario et du secteur parapublic soient tenus responsables et qu'ils soient adéquatement rémunérés et encouragés par des primes de rendement à mener et à exceller.

Recommandation 15-14 : S'assurer que les descriptions de tâches et les dispositions des conventions collectives définissant la capacité de la direction à organiser le travail aient suffisamment de souplesse pour permettre le mouvement des personnes de sorte que les meilleurs employés soient au bon endroit, au bon moment.

Recommandation 15-15 : Donner une meilleure idée des attentes et des objectifs pour chaque programme, comment ils s'insèrent dans une orientation plus vaste en matière de politique publique, et communiquer ces attentes au secteur parapublic.

Chapitre 16 : Dépenses de fonctionnement et d'administration

Recommandation 16-1 : Élargir les services fournis par ServiceOntario, ce qui comprend établir des partenariats supplémentaires pour la prestation des services gouvernementaux de l'Ontario et accroître les partenariats existants avec les administrations municipales et le gouvernement fédéral.

Recommandation 16-2 : Le gouvernement devrait diriger les clients vers des mécanismes plus pratiques et moins coûteux, comme l'enregistrement des naissances en ligne.

Recommandation 16-3 : ServiceOntario devrait optimiser les processus virtuels actuels.

Recommandation 16-4 : Le gouvernement doit augmenter le budget d'immobilisations de ServiceOntario qui s'établit actuellement à 2 millions de dollars par année.

Recommandation 16-5 : Les économies obtenues grâce aux gains d'efficience dans les activités de ServiceOntario devraient être utilisées pour générer un dividende budgétaire.

Recommandation 16-6 : Dans la mesure du possible, le secteur privé devrait être sollicité pour que ServiceOntario ait davantage recours à un modèle intégral de recouvrement des coûts.

Recommandation 16-7 : Le gouvernement devrait passer en revue les mandats et les fonctions des organismes existants pour déterminer si des économies plus substantielles pourraient être réalisées par la rationalisation ou la fusion de programmes, leur prestation au moyen de ressources du ministère ou l'élimination pure et simple de fonctions.

Recommandation 16-8 : Dans les cas où il existe un flux de revenus non fiscaux ou ceux où un tel flux de revenus peut être généré, on devrait fortement envisager d'établir la responsabilité de la prestation directe ou de la transférer à une société indépendante et sans but lucratif, suivant le Modèle des autorités administratives déléguées ou un modèle semblable.

Recommandation 16-9 : On devrait envisager de rationaliser et de fusionner des programmes qui réglementent des secteurs interreliés ou permettraient de réaliser des économies grâce à une plus grande intégration.

Recommandation 16-10 : Le gouvernement devrait sous-traiter la prestation des services d'information et de technologie de l'information, lorsque c'est possible.

Recommandation 16-11 : Le gouvernement devrait demander au vérificateur général de l'Ontario de l'aider à trouver un juste équilibre entre la responsabilisation et l'examen permanent de la conformité aux règles et aux règlements.

Recommandation 16-12 : À tout le moins, le gouvernement devrait axer les programmes de reddition de comptes sur les principes de l'efficience, par exemple en remplaçant le suivi des dépenses individuelles par l'attribution d'une indemnité quotidienne aux fonctionnaires et aux consultants, comme c'est le cas au gouvernement fédéral.

Recommandation 16-13 : Certains services pourraient être mis en commun par les organismes, conseils et commissions, ainsi que dans le secteur parapublic.

Recommandation 16-14 : Le gouvernement devrait fusionner les services d'information et de technologie de l'information à l'échelle du secteur parapublic.

Recommandation 16-15 : Il serait possible de réaliser des économies et des gains d'efficience considérables en coordonnant davantage les chaînes d'approvisionnement horizontales dans le secteur parapublic.

Recommandation 16-16 : La province devrait donner l'exemple en ayant recours à l'infrastructure provinciale de base et à l'expertise à sa disposition pour favoriser la mise en commun des services dans le secteur parapublic. Il est possible de réaliser des économies d'échelle considérables en ayant recours aux mêmes assises, applications, ressources et connaissances spécialisées pour mettre des services en commun.

Recommandation 16-17 : Élargir la fusion des activités d'entretien et de gestion des installations qui existent déjà dans les secteurs public et parapublic afin de réaliser des gains d'efficience.

Recommandation 16-18 : Le gouvernement de l'Ontario devrait mettre sur pied un centre des opérations pour les paiements de transfert et un système organisationnel de gestion des subventions.

Recommandation 16-19 : Fusionner les fonctions administratives liées aux programmes de subventions et aux paiements de transfert s'adressant aux mêmes bénéficiaires.

Chapitre 17 : Entreprises publiques

Recommandation 17-1 : Ne pas procéder à un dessaisissement partiel ou total de l'une ou l'autre des entreprises publiques de la province ou de toutes ces entreprises (Société des loteries et des jeux de l'Ontario, Régie des alcools de l'Ontario, Ontario Power Generation et Hydro One) à moins qu'une analyse détaillée démontre clairement que l'Ontario peut en retirer des avantages nets considérables à long terme.

Recommandation 17-2 : Tout en continuant d'encourager la consommation socialement responsable, mettre en oeuvre des initiatives permettant de hausser les bénéfices de la Régie des alcools de l'Ontario, notamment les suivantes :

- enjoindre la LCBO d'utiliser son pouvoir d'achat de façon plus efficace et d'améliorer sa structure de majoration pour établir les prix de détail;
- revoir constamment les avantages de soutenir les producteurs ontariens à la lumière des résultats escomptés sur le plan des politiques;
- poursuivre de façon plus ambitieuse l'expansion du réseau de succursales.

Recommandation 17-3 : Accroître l'efficience de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario en prenant, à tout le moins, les mesures suivantes :

- fermer un de ses deux sièges sociaux;
- fermer un des deux casinos à Niagara Falls;
- permettre l'installation d'appareils à sous ailleurs que dans les hippodromes;
- cesser de subventionner l'achat et la fourniture de terminaux de loterie aux points de vente et mettre en place d'autres points de vente de loteries.

Recommandation 17-4 : Réévaluer, dans une optique d'optimisation des ressources, la pratique qui consiste à verser une partie des revenus nets générés par les appareils à sous à l'industrie des courses et de l'élevage de chevaux et aux municipalités afin de réduire considérablement cette aide et de mieux la cibler.

Recommandation 17-5 : Envisager d'enjoindre la Société des loteries et des jeux de l'Ontario d'élargir sa gamme de produits, de créer de nouvelles activités de jeu et d'utiliser efficacement la participation du secteur privé.

Recommandation 17-6 : Le gouvernement devrait éviter d'intervenir dans les requêtes d'approbation des tarifs présentées par l'Ontario Power Generation et Hydro One dans le but de retarder les augmentations de tarifs à court terme car, dans bien des cas, ces interventions entraînent des coûts plus élevés à long terme. Lorsqu'il faut mettre en oeuvre des règlements ou des directives qui affectent les activités courantes des services publics, les objectifs en matière de politique doivent être transparents.

Recommandation 17-7 : Le gouvernement devrait trouver et réaliser des gains d'efficience au sein de l'Ontario Power Generation et de Hydro One, notamment en créant des partenariats stratégiques.

Recommandation 17-8 : Les entreprises publiques doivent continuer de s'inspirer des meilleures pratiques de l'industrie afin d'accroître leur efficacité opérationnelle. Elles devraient passer en revue les protocoles d'entente et les autres arrangements pour veiller à ce qu'ils tiennent compte de leur mandat commercial. De plus, elles devraient faire l'objet d'un classement par groupes comparables et d'une analyse comparative à l'aide de paramètres financiers et autres dans le but de mieux déterminer leur rendement relatif et de cerner des mesures d'efficience.

Chapitre 18 : Intégrité des revenus

Recommandation 18-1 : Travailler de concert avec le gouvernement fédéral pour faire en sorte qu'une part équitable du revenu international d'une société soit répartie au niveau fédéral et provincial.

Recommandation 18-2 : Travailler de concert avec le gouvernement fédéral pour contrer les activités abusives d'évitement fiscal à l'échelle interprovinciale et internationale en :

- Effectuant un examen des données et des recherches supplémentaires pour repérer les activités qui préoccupent particulièrement l'Ontario;
- Concluant un accord avec l'Agence du revenu du Canada en vue d'investir des ressources pour des initiatives supplémentaires de conformité;
- Imposant des exigences supplémentaires relatives à la divulgation d'activités qui ont pour effet d'affecter des revenus ou des pertes à une province où l'activité économique sous-jacente a été minimale ou inexistante.

Recommandation 18-3 : Collaborer avec le gouvernement fédéral et les autres provinces pour envisager des possibilités d'imposer les sociétés sur une base consolidée dans le but d'assurer une répartition équitable des pertes et des revenus à l'échelle du Canada.

Recommandation 18-4 : Renforcer la capacité de l'Ontario de repérer et de recouvrer les revenus générés par les activités de l'économie souterraine en reliant plus de bases de données à des opérations déclarées à des fins fiscales.

Recommandation 18-5 : Examiner la possibilité de mettre en place des modules d'enregistrement des ventes autorisés par le gouvernement dans certains secteurs (p. ex., services alimentaires) pour lutter contre les logiciels « zapper » (qui éliminent le registre des ventes).

Recommandation 18-6 : Élaborer un concept d'autocertification du logiciel de point de vente (ePOS). Cette autocertification est fondée sur le principe selon lequel les autorités fiscales élaborent et publient une série d'exigences pour les logiciels de comptabilité et les systèmes ePOS.

Recommandation 18-7 : Élaborer une campagne de sensibilisation du public sur l'incidence de l'économie souterraine. Cette campagne pourrait porter notamment sur ce qui suit : lorsque les consommateurs font affaire avec des entrepreneurs non inscrits ou qui ne remettent pas de reçu, ils risquent que les réparations effectuées ne soient pas couvertes par une garantie, de ne pas avoir de recours juridique en cas de piètre qualité de la construction et d'être tenus responsables en cas de blessures ou de dommages subis sur les lieux.

Recommandation 18-8 : Établir des dispositions déterminatives quant aux employés pour les cas où des entreprises remplacent les employés par des entrepreneurs autonomes pour éviter de payer l'impôt-santé des employeurs de l'Ontario.

Recommandation 18-9 : Établir une tribune pour discuter des nouvelles questions et tendances entourant l'économie souterraine, ainsi que des innovations et des pratiques exemplaires permettant de lutter contre celles-ci. Cette tribune devrait englober des représentants de divers ministères, ainsi que du gouvernement fédéral, des administrations municipales et d'associations de l'industrie.

Recommandation 18-10 : Le ministère des Finances devrait prendre l'initiative en fournissant de l'aide aux municipalités en vue de l'élaboration d'une politique relative au recouvrement des amendes non payées dans la province en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Recommandation 18-11 : Avoir recours à la suspension des permis et des enregistrements pour faciliter le recouvrement des amendes non payées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* en ce qui a trait aux véhicules, notamment celles qui sont imposées à la suite d'infractions touchant le stationnement, les excès de vitesse et l'assurance-automobile.

Recommandation 18-12 : Permettre que les amendes non payées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* soient rattachées au rôle d'impôts fonciers des contrevenants, même si le bien-fonds en question est possédé conjointement.

Recommandation 18-13 : Déduire des remboursements de taxe les montants des amendes non payées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Recommandation 18-14 : Avant que le gouvernement n'accorde des subventions ou des crédits d'impôt remboursables, des contrats, des prêts ou des garanties de prêts, s'assurer que les bénéficiaires sont en règle en ce qui a trait aux comptes débiteurs du gouvernement et qu'ils n'ont pas d'impôts ou de taxes impayés.

Recommandation 18-15 : Exiger que tous les ministères consignent les créances à l'endroit de la Couronne dans le système financier du gouvernement afin que des mesures de recouvrement soient entreprises de façon opportune.

Recommandation 18-16 : Mettre en oeuvre les propositions du budget de l'Ontario de 2011 visant à rationaliser les activités de perception des revenus non fiscaux en les confiant aux Services communs de l'Ontario et au ministère des Finances dans l'intention de regrouper de façon graduelle toutes les fonctions de perception des revenus fiscaux et non fiscaux au sein du ministère des Finances.

Recommandation 18-17 : Établir un cadre législatif habilitant le ministère des Finances à recouvrer toutes les créances à l'endroit de la Couronne provinciale et y ajouter des outils et des mécanismes de recouvrement plus efficaces.

Recommandation 18-18 : Élaborer des politiques et des pratiques de recouvrement normalisées au sein de la fonction publique de l'Ontario afin d'optimiser les ressources.

Recommandation 18-19 : Travailler de concert avec le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario pour veiller au respect de la protection de la vie privée lors de la mise en oeuvre de ces propositions.

Recommandation 18-20 : Améliorer les méthodes de collecte de renseignements et le partage de ces renseignements à l'échelle du gouvernement et avoir davantage recours à la *Loi de 2007 sur la modernisation de la réglementation* afin de cerner les enjeux actuels et nouveaux dans le but d'accroître le nombre d'activités de conformité.

Recommandation 18-21 : Utiliser le système d'évaluation des risques mis au point par le ministère des Finances afin d'axer davantage les activités de vérification du gouvernement sur les secteurs permettant à la province d'obtenir le meilleur taux de rendement.

Recommandation 18-22 : Mettre en oeuvre des mesures permettant de mieux coordonner et de regrouper au sein du ministère des Finances les vérifications d'entreprises effectuées par le gouvernement dans le but de recouvrer des fonds pour le compte de la province.

Recommandation 18-23 : Élaborer des méthodes d'évaluation des risques en collaboration avec d'autres territoires de compétence afin de régler les questions de vérification touchant plusieurs provinces ou des pays étrangers.

Recommandation 18-24 : Au lieu que les frais d'utilisation restent pratiquement fixes, les mettre à jour, au cours des deux prochaines années, en ayant recours à une combinaison de pratiques axées sur le recouvrement intégral des coûts et sur l'indexation.

Recommandation 18-25 : Passer en revue les politiques d'établissement des taux d'imposition aux fins scolaires pour les biens résidentiels et commerciaux afin de maintenir un niveau stable de revenus tirés de l'impôt scolaire, en chiffres absolus.

Recommandation 18-26 : Continuer la mise en oeuvre du plan de réduction de l'impôt scolaire applicable aux entreprises (ISE) tout en envisageant des options pour modifier le plan afin d'éviter la perte de la totalité ou d'une partie des revenus liée à la réduction des taux élevés de l'ISE en augmentant aussi les taux de l'ISE qui sont faibles.

Recommandation 18-27 : Se fonder sur le plan de réduction de l'impôt scolaire applicable aux entreprises (ISE) existant pour rectifier les iniquités et les distorsions historiques quant aux taux de l'ISE en mettant en oeuvre graduellement un taux uniforme unique de l'ISE.

Recommandation 18-28 : Continuer à élaborer et mettre en oeuvre des stratégies axées sur les résultats afin de décourager la consommation de tabac illégal, en misant notamment sur l'application des lois existantes, sur l'établissement de nouveaux partenariats ainsi que sur la mise au point d'outils législatifs et réglementaires.

Recommandation 18-29 : Remplacer les taxes s'appliquant au volume des biens par des taxes fondées sur la valeur de ces biens (soit remplacer des taxes précises par des taxes *ad valorem* ou prendre tout autre moyen pour tirer profit des changements de valeurs).

Chapitre 19 : Gestion du passif

Recommandation 19-1 : Les risques généraux peuvent et doivent être traités par l'entremise de la réserve pour éventualités, laquelle doit être établie à un seuil plus élevé que dans les budgets précédents et doit augmenter au fil du temps afin d'offrir une protection contre la possibilité d'erreurs systématiques touchant le taux de croissance dans la projection des revenus. Les risques internes modestes doivent être abordés au moyen d'une réserve de fonctionnement. La réserve pour éventualités doit être augmentée afin de tenir compte d'une surestimation des prévisions de croissance annuelle des revenus de 0,2 point de pourcentage.

Recommandation 19-2 : Les risques spécifiques doivent faire l'objet d'une stratégie explicite. Dans le cadre des processus d'établissement des budgets, il convient d'apporter un grand soin pour repérer tous les risques connus ayant une importante incidence financière, et d'établir une stratégie afin d'atténuer ces risques.

Recommandation 19-3 : Nous recommandons que la province élimine le Fonds de garantie des prestations de retraite ou examine la possibilité de le transférer à un assureur privé. Le Fonds n'est plus viable dans sa forme actuelle puisqu'il présente un important risque financier pour la province si un autre ralentissement économique survient.

Recommandation 19-4 : Le gouvernement de l'Ontario doit effectuer et publier sa propre évaluation de la gestion du passif des régimes de retraite du secteur public et préparer des plans visant à limiter les risques financiers soulevés dans le cadre de l'évaluation.

Recommandation 19-5 : Déterminer clairement à qui incombe la responsabilité financière ultime des déficits sur le plan du financement des régimes de retraite du secteur public. La Commission a constaté une confusion considérable concernant cette question.

Recommandation 19-6 : Dans le rapport d'évaluation de la gestion du passif proposé, le gouvernement devrait rendre publique la santé financière actuelle et prospective des régimes de retraite du secteur public.

Recommandation 19-7 : Dans le rapport d'évaluation de gestion du passif, le gouvernement doit tester la santé financière des régimes de retraite afin d'évaluer la possibilité que les taux de rendement soient plus ou moins élevés que prévu. Cela pourrait être réalisé en utilisant un taux d'escompte plus ou moins élevé ou une distribution des probabilités.

Recommandation 19-8 : L'objectif du gouvernement, lorsqu'il est aux prises avec des déficits touchant le financement des pensions de retraite, devrait être de réduire les prestations futures, plutôt que d'augmenter les taux de cotisation au-delà des taux actuels. Cette mesure contribuerait à réduire l'écart de financement ainsi que les prestations de retraite accumulées sur une base prospective, atténuant ainsi leur incidence sur le plan financier. Le gouvernement pourrait envisager des mesures législatives si les négociations avec les promoteurs des régimes achoppent.

Recommandation 19-9 : Le gouvernement devrait accélérer ses travaux sur la structure des pensions de retraite du secteur public et faire de la maîtrise de la croissance du coût des prestations une part importante de la stratégie de négociation de la rémunération au sein du secteur parapublic.

Recommandation 19-10 : La province devrait examiner les possibilités de réaliser des économies et un meilleur rendement du capital investi grâce à la consolidation des fonctions administratives et de la mise en commun des régimes de retraite à l'échelle du secteur parapublic.

Recommandation 19-11 : Le gouvernement doit clarifier, tant sur le plan de la conception que celui de son ampleur, le coût des régimes de retraite du secteur public dans les Comptes publics et d'autres états financiers, notamment le budget.

Recommandation 19-12 : Afin de mieux protéger la province contre les coûts de l'assainissement environnemental, nous recommandons de rajuster le cadre législatif actuel afin de mettre un accent accru sur le principe de la responsabilité financière des pollueurs.

Recommandation 19-13 : Collaborer avec le gouvernement fédéral afin d'atténuer les risques pour le cadre financier de l'Ontario découlant des modifications des politiques fédérales. Les risques immédiats connus comprennent l'entente de libre-échange Canada-Union européenne faisant actuellement l'objet de négociations, les modifications proposées à l'impôt sur le revenu des particuliers et le projet de loi omnibus sur le crime (C-10).

Recommandation 19-14 : L'Ontario devrait négocier avec le gouvernement fédéral afin qu'il s'engage à mettre en oeuvre un cadre national de soutien au logement qui comprendrait un financement fédéral adéquat, stable ainsi qu'à long terme et encouragerait ses partenaires et intervenants en matière de logement, notamment les administrations municipales, à collaborer avec le gouvernement fédéral afin d'obtenir cet engagement.

Recommandation 19-15 : Travailler avec le secteur municipal afin d'atténuer les risques pour le cadre financier de l'Ontario en s'assurant que les engagements sont respectés. Les risques connus au moment d'écrire ces lignes sont les dépassements de coûts potentiels découlant des travaux d'infrastructure municipale et les Jeux panaméricains.

Recommandation 19-16 : Modifier ou éliminer la *Loi de 1999 sur la protection des contribuables* afin qu'il soit possible d'utiliser les dépenses ainsi que les impôts et les taxes selon les besoins afin d'écarter les menaces pesant sur l'équilibre financier.

Chapitre 20 : Relations intergouvernementales

Recommandation 20-1 : Amener le gouvernement fédéral à reconnaître que ses mesures créent des risques financiers pour l'Ontario.

Recommandation 20-2 : Revendiquer la réforme des programmes fédéraux qui ne servent pas adéquatement les intérêts de l'Ontario.

Recommandation 20-3 : Préconiser la réforme du programme de péréquation en s'assurant, à tout le moins, qu'il tient compte entièrement des revenus générés par les ressources et des différences de prix entre les provinces.

Recommandation 20-4 : Éliminer le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et transférer le nombre de points d'impôt équivalent aux provinces.

Recommandation 20-5 : Demander que les programmes fédéraux d'atténuation des gaz à effet de serre soutiennent les initiatives ontariennes en matière d'énergie propre de façon juste et équitable.

Recommandation 20-6 : En collaboration avec le gouvernement fédéral, repérer les responsabilités qui se chevauchent et les doubles emplois et nouer des liens économiques et financiers permettant de réaliser des économies et de dispenser de meilleurs services aux citoyens.

Recommandation 20-7 : Prolonger de deux années la période durant laquelle la dernière tranche de 500 millions de dollars sera prise en charge de sorte que ce transfert ne soit pas terminé avant 2020. Par exemple, si nous atteignons seulement en 2017 le seuil de 232 millions de dollars qui était prévu pour 2015, nous économiserons 165 millions de dollars (397 millions moins 232 millions).

Recommandation 20-8 : S'assurer qu'à compter de 2013, le Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) décroisse de manière à atteindre les 500 millions de dollars prévus d'ici 2016. Une hypothèse raisonnable consisterait à diminuer le Fonds de 25 millions de dollars par année quatre fois de suite à compter de 2013, ce qui en ramène l'enveloppe à 500 millions de dollars en 2016.

Recommandation 20-9 : La province et les municipalités doivent travailler de concert pour établir un cadre de responsabilisation qui ferait un suivi de la manière dont les municipalités investissent les économies dégagées en raison de la prise en charge des coûts par la province.

Annexe 2 : Acronymes

AAGJE	Accord de 2005 sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants
ACOI	Accord Canada-Ontario sur l'immigration
ACPAU	Association canadienne du personnel administratif universitaire
AE	assurance-emploi
AEGAPCO	Association des employées et employés gestionnaires, administratifs et professionnels de la couronne de l'Ontario
AJO	Aide juridique Ontario
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMO	Association of Municipalities of Ontario
ANS	autres niveaux de soins
AOE	Agence ontarienne des eaux
APER	processus d'autorisation des projets d'énergie renouvelable
CARP	Canada's Association for the Fifty-Plus
CASC	centre d'accès aux soins communautaires
CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CEO	Commission de l'énergie de l'Ontario
CHSRG	Canadian Health Services Research Group
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CIEC	crédit d'impôt pour l'éducation coopérative
CIFA	crédit d'impôt pour la formation en apprentissage
CIPR	comités d'identification, de placement et de révision
CMEC	Conseil des ministres de l'Éducation

CSFO	Commission des services financiers de l'Ontario
CSPAAT	Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail
CTON	Commission de transport Ontario Northland
CTT	Commission de transport de Toronto
DMFA	diversification des modes de financement et d'approvisionnement
DPIP	clinique dirigée par du personnel infirmier praticien
EDMT	Entente Canada-Ontario sur le développement du marché du travail
EE	évaluation environnementale
EGO	Expérience Globale Ontario
EIACA	Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes
EMT	Entente sur le marché du travail
EO	Emploi Ontario
EPMFMPS	Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services
ePOS	logiciel de point de vente
ERAD	Évaluation du rendement des élèves selon des attentes différentes
ESF	équipe de santé familiale
ETP	équivalent temps plein
FCRSS	Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé
FEIS	Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques
FEO	Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario
FGPR	Fonds de garantie des prestations de retraite
FLEMT	formation linguistique en milieu de travail

FLPMT	formation linguistique pour le milieu de travail
FLS/ALS	cours de français et d'anglais, langues secondes
FPMO	Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario
FPO	fonction publique de l'Ontario
FRC	Fonds de réinvestissement communautaire
FTFS	Fonds de transition et de formation stratégique
HOOPP	Healthcare of Ontario Pension Plan
ICIS	Institut canadien d'information sur la santé
IO	Infrastructure Ontario
IPC	indice des prix à la consommation
IRS	impôt sur le revenu des sociétés
IRSS	Institut de recherche en services de santé
ISE	impôt scolaire applicable aux entreprises
ITI	information et technologie de l'information
JJAT	Justice juste-à-temps
LCBO	Régie des alcools de l'Ontario
LCEE	<i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>
MAAARO	ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario
MACI	ministère des Affaires civiques et de l'Immigration
MAS	Modèle d'allocation fondée sur la santé
MDEC	ministère du Développement économique et du Commerce
MDEI	ministère du Développement économique et de l'Innovation
MDNM	ministère du Développement du Nord et des Mines

MECO	Marché éducationnel collaboratif de l'Ontario
MEO	ministère de l'Environnement
MF	ministère des Finances
MFCU	ministère de la Formation et des Collèges et Universités
MGAP	maximum des gains annuels ouvrant droit à pension
MPG	ministère du Procureur général
MRI	ministère de la Recherche et de l'Innovation
MRN	ministère des Richesses naturelles
MSCSC	ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels
MSEJ	ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse
MSSC	ministère des Services sociaux et communautaires
MSSLD	ministère de la Santé et des Soins de longue durée
MW	mégawatts
OCAS	Ontario College Application Services
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEO	Office de l'électricité de l'Ontario
OLG	Société des loteries et des jeux de l'Ontario
OMA	Ontario Medical Association
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OPG	Ontario Power Generation
OQRE	Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
OSF	organisme de santé familiale
OT	Ontario au travail

PCP	programme des candidats des provinces
PELT	Plan énergétique à long terme
PerLE	Service de permis et licences électroniques d'entreprises
PGR	Programme de gestion des risques
PIB	produit intérieur brut
PILT	Plan d'infrastructure à long terme
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PISB	Programme d'investissement dans le secteur biopharmaceutique
PME	petites et moyennes entreprises
PMO	Programme de médicaments de l'Ontario
POE	Prestation ontarienne pour enfants
POEP	Prestation ontarienne pour l'énergie propre
POSPH	Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées
PREI	Plan pour le réseau d'électricité intégré
QSSO	Qualité des services de santé Ontario
RAFEO	Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario
RBS	Révolution du bon sens
REAS	Registre environnemental des activités et des secteurs
REER	régime enregistré d'épargne-retraite
RGTH	région du grand Toronto et de Hamilton
RLISS	réseau local d'intégration des services de santé
RPC	Régime de pensions du Canada
RRCAAT	Régime de retraite des Collèges d'arts appliqués et de technologie

RREO	Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario
RRF	Régime de retraite des fonctionnaires
RRSEFPO	Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario
SAE	société d'aide à l'enfance
SAS	Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario
SDL	société de distribution locale
SEFPO	Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario
SEJ	Stratégie emploi jeunesse
SEM	services d'électricité municipaux
SFIEO	Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
SIERE	Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité
SIO	Société immobilière de l'Ontario
SISFP	Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe
SOIIA	Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile
SPCC	société privée sous contrôle canadien
TCAC	taux de croissance annuel composé
TCPS	Transfert canadien en matière de programmes sociaux
TCS	Transfert canadien en matière de santé
TI	technologie de l'information
TIC	technologie de l'information et des communications
TQF	programme des travailleurs qualifiés du volet fédéral
TQF	travailleurs qualifiés du volet fédéral
TRF	Tableaux de référence financiers

TRG	programme de tarifs de rachat garantis
TRG	tarifs de rachat garantis
TVH	taxe de vente harmonisée
UE	Union européenne







MIXTE
Papier issu de
sources responsables
FSC® C004071

ISBN 978-1-4435-8899-7 (IMPRIMÉ)

ISBN 978-1-4435-8900-0 (HTML)

ISBN 978-1-4435-8901-7 (PDF)

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2012